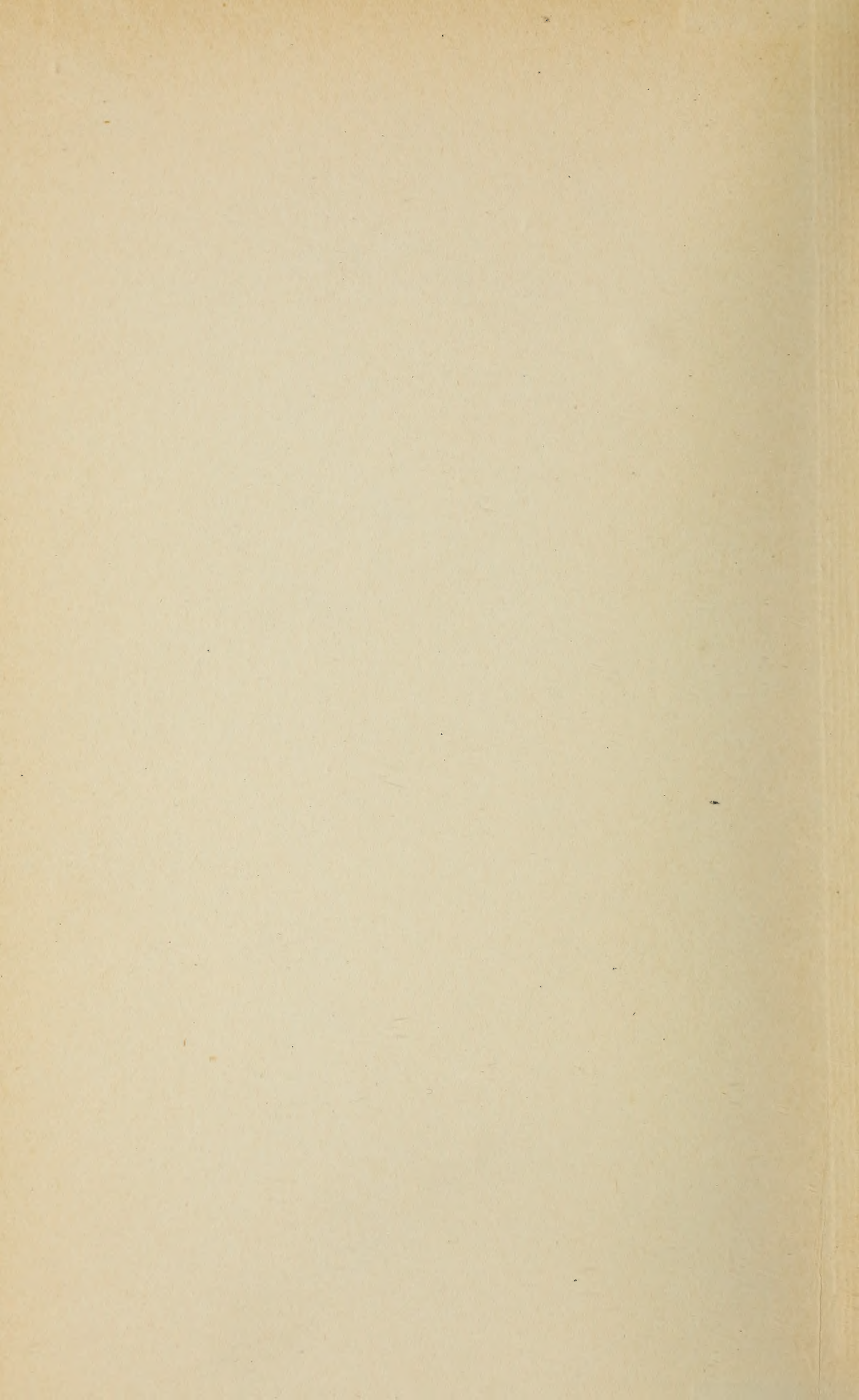
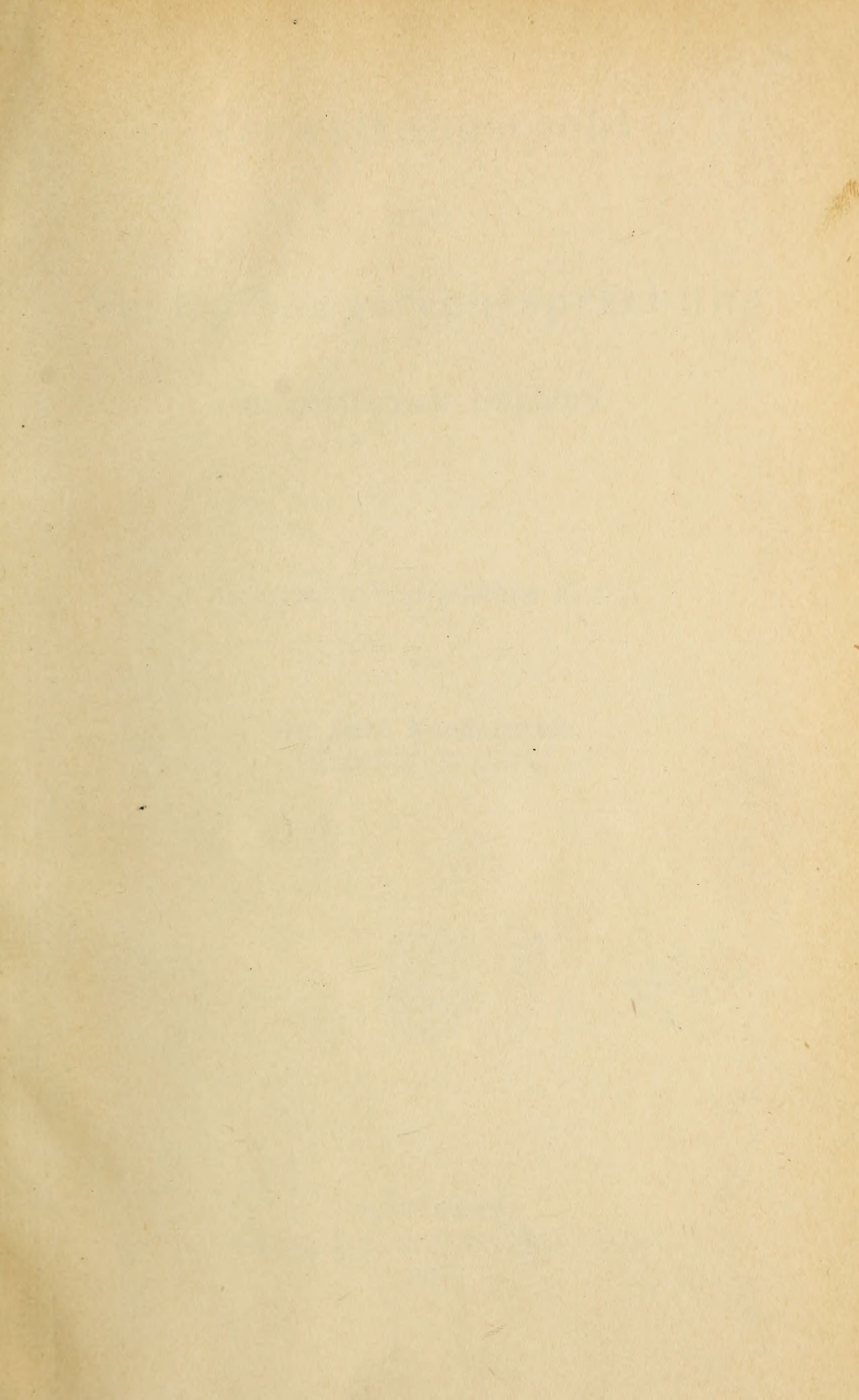
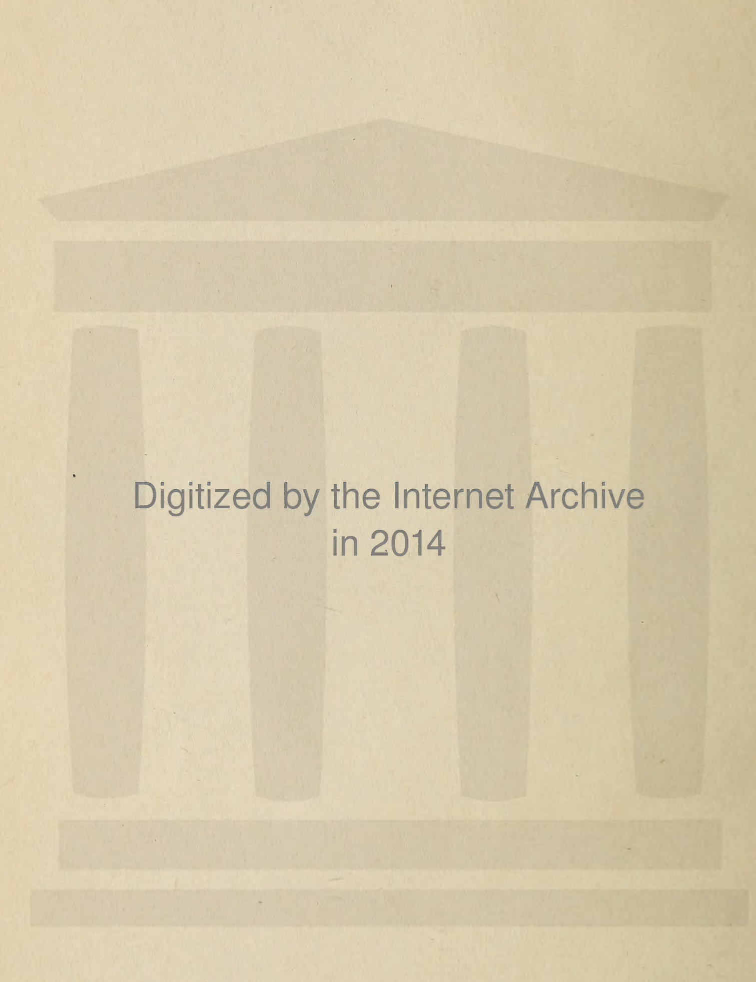








Verwaltungsrecht

und

Verwaltungsrechtsprechung

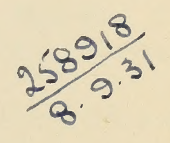
im modernen England.

Eine rechtsvergleichende Studie

von

Dr. Otto Koellreutter,
Regierungsassessor und Privatdozent
an der Universität Freiburg i. Breisgau.





Tübingen.
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1912.

Druck von H. Laupp jr in Tübingen.

Vorrede.

Die nachfolgende Studie versucht zur Erkenntnis verschiedener Neugestaltungen auf dem Gebiet des heutigen englischen Verwaltungsrechts einen Beitrag zu liefern.

Sie knüpft dabei in vielem an die ausgezeichnete Schilderung an, die JOSEPH REDLICH von der Entwicklung und heutigen Gestaltung der modernen englischen Lokalverwaltung entworfen hat. Die Darstellung REDLICHs hat ja auf unsere Anschauungen über die englischen Verfassungs- und Verwaltungszustände, die uns bis dahin ausschließlich durch die Schriften GNEISTs vermittelt worden waren, klärend gewirkt. Und nicht mit Unrecht hat deshalb einer der besten Kenner der englischen und deutschen Rechtsverhältnisse, ERNST SCHUSTER, REDLICHs Buch als ein Standard Work auf diesem Gebiet angesprochen. Nun beschränkt sich aber REDLICH in seinem Werke auf eine eindringende Schilderung der Lokalverwaltung. Dagegen wird das Verhältnis von Justiz und Verwaltung, das durch die neusten Reformen in der englischen Verwaltung ebenfalls eine einschneidende Veränderung erlitten hat, von ihm nur kurz gestreift. Diese Lücke sucht die folgende Darstellung auszufüllen, indem sie zu einer unbefangenen Beurteilung der jetzigen Verhältnisse in England auf diesem Gebiet ein kleines beizutragen hofft. Abschließende Ergebnisse konnten dabei allerdings nicht geboten werden, da die ganze Entwicklung sich noch im Flusse befindet. Und diese Tatsache rechtfertigt meines Erachtens auch die von mir gewählte äußere Form der Darstellung als Studie.

Mein Dank gebührt in allererster Linie meinem verehrten Lehrer, Herrn Geheimen Hofrat RICHARD SCHMIDT in Freiburg, dem ich die Anregung zu der folgenden Arbeit und stete Förderung meiner Studien verdanke.

Weiterhin bin ich besonders Herrn Dr. ERNST SCHUSTER in London zu großem Danke verpflichtet für sein gütiges Entgegenkommen und für die Unterstützung, die er meinen Studien gewährt hat.

Freiburg i. B., im September 1912.

Der Verfasser.

Inhaltsverzeichnis.

S. 149 fehlt vor Z. 8 v. o. die Ueberschrift: 2. Die Prerogative Writs.

Abkürzungen.

A. C. = Law Reports, Appeal Cases since 1891.
Ad. & El. = Adolphus and Ellis's Reports, 12 vols., 1834—1840.
App. Cas. = Law Reports, Appeal Cases, 1875—1890.
ArchOeffR = Archiv des öffentlichen Rechts.
B. & Ald. = Barnewall and Alderson's Reports, 5 vols., 1817—1822.
Baty = T. Baty, First Elements of Procedure, 1900.
B. & C. = Barnewall and Creswell's Reports, 10 vols., 1822—1830.
Beard = Charles Austin Beard, The Office of Justice of the Peace in England, in Studies in History, Economics and Public Law, ed. by the Faculty of Political Science of Columbia University, vol. 1904.
Blackstone's Commentaries = William Blackstone, Commentaries on the Laws of England in four Books, 15. Ed., 1809.
B. & S. = Best and Smith's Reports, 10 vols., 1822—1830.
C. A. = Court of Appeal.
C. C. = County Council.
Cert. = Certiorari.
Ch. (preceded by date) = Law Reports, Chancery Division, since 1891.
Chaster = A. W. Chaster, the Law relating to Public Officers, 1909.
Ch. D. = Law Reports, Chancery Division, 1875—1890.
C. J. = Chief Justice.
Cl. & Fin. = Clark's and Finnelly's Reports, 12 vols., 1831—1846.
C. O. R. = The Crown Office Rules, 1906.
C. P. = Common Pleas.
Dicey, Introduction = A. V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 7. Ed., 1908.
Dicey, Law and Opinon = A. V. Dicey, Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the 19. Century, 1905.
Doug. = Douglas' Reports, 4 vols., 1774—1776.
East = East's Reports, 16 vols., 1801—1812.
Encyclopaedia = Encyclopaedia of the Laws of England by the Earl of Halsbury, 1909 u. folg. Jahre.
Encycl. of L. G. B. = Encyclopaedia of Local Government Board Requirements and Practice by A. E. Wood and T. R. Johnson, 2 vols., 1908.
Encycl. of L. G. Law = Encyclopaedia of Local Government Law ed. by Joshua Scholefield, 1905 u. folg. Jahre.

Eng. Rep. = English Reports.
F. = Fraser etc., Decisions in the Court of Session.
Fleiner = Fritz Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 1911.
Gerland = Heinrich B. Gerland, die englische Gerichtsverfassung, 1910.
Gneist = Rudolf Gneist, Englische Verfassungsgeschichte, 1882.
Gneist, Selfgovernment = Rudolf Gneist, Selfgovernment, Communalverfassung, und Verwaltungsgerichte in England, 3. Aufl., 1871.
Goodnow = Frank J. Goodnow, Comparative Administrative Law, 2 vols, 1893.
Hatschek = J. Hatschek, Englisches Staatsrecht, 2 Bde., 1905/6, im Handbuch des ö. R. IV. II. 4. I. u. II.
H. C. = Habeas Corpus.
H. C. = High Court.
Hirst-Redlich = Redlich, Local Government in England, 2 vols., 1903 ed. with additions by Francis W. Hirst.
Holdsworth = W. S. Holdsworth, A History of English Law, 3 vols., 1903 u. 1909.
H. L. = House of Lords.
J. = Justice.
J. J. = Justices.
JahrbOeffR = Jahrbuch des öffentlichen Rechts.
J. P. = Justice of the Peace.
J. P. = Justice of the Peace (Zeitschrift).
Jud. = Judicature.
K. B. = King's Bench.
K. B. D. = King's Bench Division.
Koellreutter, Richter und Master = Koellreutter, Richter und Master, ein Beitrag zur Würdigung des englischen Zivilprozesses, Heft 1 der zivilprozeßrechtlichen Forschungen, herausgegeben von Richard Schmidt, 1908.
Kr. V. J. Sch. = Kritische Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung u. Rechtswissenschaft.
Laferrière = E. Laferrière, Traité de la Jurisdiction administrative et des recours contentieux, 2. Ed., 2 Bd., 1896.
L. G. = Local Government.
L. G. B. = Local Government Board.
L. G. R. = Local Government Reports.
L. J. = Law Journal.
L. J. = Lord Justice.
L. J. (M. C.) = Law Journal, Magistrate's Cases.
Lofft = Lofft's Reports, 1 vol., 1772—1774.
Lord Shaw = Lord Shaw of Dunfermline, Legislature and Judiciary, 1911.
Lowell = A. Lawrence Lowell, the Government of England, 2. vol., erschienen 1908. Zitiert nach der Aufl. von 1910.
L. R. = Law Reports.
L. R. Ir. = Law Reports, Ireland.
L. T. = Law Times Reports.

M.	= Mandamus.
Mayer Otto	= Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 1895.
Maj. Rep.	= Report of the Royal Commission on the Poor Laws, vol. I and II, being the Majority Report.
Maitland	= F. W. Maitland, The Constitutional History of England, 1908.
Maltbie	= Maltbie, English Local Government of To-Day, 1897, in Studies in History, Economics and Public Law, vol. 9, Columbia University, New York.
Min. Rep.	= Report of the Royal Commission on the Poor Laws, vol. III, being the Minority Report.
M. R.	= Master of the Rolls.
Mun. Corp.	= Municipal Corporations.
Nev. & M. (M. C.)	= Neville and Manning's Reports, Magistrate's Cases.
P.(preceded by date)	= Law Reports, Probate, Divorce and Admiralty Division, since 1890.
P. H.	= Public Health.
Plowd.	= Plowden's Reports, 2 vols., 1550—1580.
Pr.	= Prohibition.
Q. B.	= Adolphus and Ellis, Queen's Bench Reports, New Series, 18 vols., 1841—1852.
Q. B.	= Law Reports, Queen's Bench Division, since 1891.
Q. B. D.	= Law Reports, Queen's Bench Division, 1875—1890.
Q. S.	= Quarter Sessions.
Q. W.	= Quo Warranto.
r.	= rule.
Redlich	= J. Redlich, Englische Lokalverwaltung, 1901.
Renton	= A. Wood Renton, Encyclopaedia of the Laws of England, 2. Ed.
Report	= Report of the Royal Commission on the Selection of Justices of the Peace, 1910.
Ruling Cases	= Ruling Cases, ed. by Robert Campbell.
s.	= section.
S. C.	= Supreme Court.
Schuster	= Ernst Schuster, Zum Stand der Lehre von der englischen Lokalverwaltung, ArchOeffR, 1904, Bd. 19, S. 169ff.
Short and Mellor	= Short and Mellor, The Practice of the Crown Office, 2. Ed., 1908.
S. J.	= Summary Jurisdiction.
Sp. C.	= Special Case.
Sp. S.	= Special Sessions.
Stephen	= Leslie Stephen, The English Utilitarians, 3 vols., 1900.
Term. Rep.	= Term Reports (Durnford and East), 8 vols., 1785—1800.
T. L. R.	= The Times Law Reports.
Wm. Bl.	= William Blackstone's Reports, 2 vols., 1746—1779.
Wright and Hobhouse	= R. S. Wright and Henry Hobhouse, an Outline of Local Government and Local Taxation in England and Wales, 3. Ed., 1906.

Einleitung.

Die geschichtlichen Zusammenhänge des modernen englischen Verwaltungsrechts mit der Gesamtentwicklung des englischen Rechtssystems.

Das moderne englische Verwaltungsrecht setzt sich aus zwei ihrem Ursprung und ihrer Struktur nach verschiedenen Bestandteilen zusammen. Zunächst läßt die historische Entwicklung in England das Verwaltungsrecht, wie die übrigen Zweige des englischen Rechtssystems, als untrennbaren natürlichen Bestandteil der nationalen Normenmasse erscheinen, die im Laufe der Jahrhunderte durch Gewohnheitsrecht, das als Common Law in der Praxis der Gerichtshöfe Form gewann, und durch ein regelloses älteres Gesetzesrecht, Statute Law, geschaffen worden ist. Diesen, durch die englische Auffassung von der unterschiedslosen Einheit des Rechts von den übrigen Rechtsnormen sich nicht getrennt abhebenden Normen des älteren Verwaltungsrechts, tritt nun aber das durch die moderne Entwicklung gezeitigte Verwaltungsrecht als Produkt der parlamentarischen Gesetzgebung des 19. und 20. Jahrhunderts zur Seite, das heute die Grundlage für ganz neue Bildungen auf diesem Gebiete in England geworden ist. Um die Bedeutung und Wirkung des modernen englischen Verwaltungsrechts und seine heutige Stellung in dem englischen Rechtssystem also richtig begreifen zu können, bedarf es eines genaueren Hinweises auf die Entstehungsgeschichte seiner Bestandteile und auf das dadurch bedingte Verhältnis derselben zueinander, um so mehr, als auch die neuste Literatur keineswegs zu einer abschließenden Anschauung darüber gekommen ist.

Die normannische Invasion fand in England unter den Angelsachsen ein entwickeltes Gewohnheitsrecht vor, dessen Fortbestehen und weitere Entwicklung von den Normannenkönigen ausdrücklich

bestätigt und gefördert wurde [1]. Dieses „Common Law“, d. h. das für alle geltende Recht, ist „Traditional Law“, d. h. Recht, das nach der allgemeinen Ueberzeugung von altersher existierte [2]. In Erscheinung tritt das Common Law aber erst durch die Rechtsprechung der Gerichte und zwar zunächst durch die Rechtsprechung der Ortsgerichte als örtliches Gewohnheitsrecht (Local Customs). Mit der Ausbreitung der königlichen Gerichtsbarkeit erlangte es dann allgemeine Geltung (General Customs) durch die Rechtsprechung der königlichen Richter [3]. Denn wenn auch die Theorie das Common Law als Produkt der allgemeinen Volksüberzeugung bezeichnet, so ist doch kein Zweifel, daß es erst durch die rechtschaffende Tätigkeit der Richter, durch ihren Spruch greifbare Formen annimmt [4]. Das Common Law ist also eine Schöpfung der Richter, und deshalb hängt auch seine größere oder geringere Ausbreitung und Geltung unzertrennlich zusammen mit der Stellung des Richters, eine Erkenntnis, die gerade für das englische Recht von fundamentaler Bedeutung erscheint. Und diese enge Beziehung zwischen Recht und Richter bildet sich um so schärfer aus, je mehr sich die ordentliche Rechtsprechung, die ja anfänglich in der Curia Regis, einem ungetrennten Bestandteil des königlichen Rats, geübt worden war, sich bis zur Zeit Edwards I. in der allmählichen Bildung der drei Superior Courts of Common Law [5] konsolidierte. Sehr wichtig für diese Entwicklung ist die Entlassung Hubert de Burghs von dem Amte eines obersten Richters (Chief Justiciar), der in dieser Eigenschaft bisher als die rechte Hand des Königs und dessen Vertreter bei Abwesenheit desselben die höchste richterliche und verwaltende Gewalt in seiner Hand vereinigt hatte, durch Heinrich III.

---

1) Maitland S. 6 ff.

2) Ueber die Ueberzeugungstheorie im englischen Common Law vergl. Hatschek Bd. I S. 95 ff. und die dort. Zit. Dazu Maitland S. 23 und Wilson, History of Modern English Law 1875 S. 2, der Common Law definiert als: „Rules known or assumed to have been already in existence before the earliest statutes now in force — at all events, not owing their existence to any known statute.“

3) Vergl. Holdsworth Bd. II S. 163 ff.

4) Ebenso Hatschek Bd. I S. 112. Vergl. dazu auch Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre 1911 S. 100 ff., der darauf hinweist, daß die Probleme der Rechtswerdung metajuristischer Natur seien, und daß erst durch den Spruch des Gerichts als Staatsorgan der Gewohnheitsrechtssatz als solcher in Erscheinung trete.

5) Maitland S. 69, 133 ff. — Ueber die Entstehung der Common Law Gerichtshöfe vergl. auch Koellreutter, Richter und Master S. 29 Anm. 1. Eine ausführliche Schilderung gibt Holdsworth Bd. I S. 73 ff.

im Jahre 1232. Nach dem Tode Heinrichs III. erlosch dieses Amt vollkommen, während die Common Law Gerichtshöfe, nämlich die Courts of King's Bench, Common Pleas und Exchequer alle ihren Chief Justice, resp. der Exchequer Gerichtshof seinen Chief Baron hatten[1]). Diese Common Law Gerichte bestanden unverändert bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts fort und wurden erst durch die Jud. Act 1873 in dem High Court of Justice vereinigt.

Aber neben den Common Law Courts blieb immer noch dem König in seiner Eigenschaft als „Fountain of Justice" die Möglichkeit, entweder im großen Rat (Great Council of the Nation), wie auch in seinem engeren Rat (Privy Council) rechtzusprechen. Damit vollzog sich, allerdings ziemlich unbewußt, eine Ausbildung mehrerer Justizzentren, die wohl alle ihr Haupt in dem König sahen, aber doch durch die in ihnen tätigen realen Kräfte allmählich in einen Gegensatz zueinander gedrängt wurden. Vor allem ist es im Council der an die Stelle des Chief Justiciar als Hauptratgeber des Königs tretende Kanzler, der als Träger der königlichen Gerichtsbarkeit erscheint, eine Entwicklung, die den Keim der späteren Zerwürfnisse zwischen den Richtern der Common Law Gerichtshöfe und dem Kanzler in seiner richterlichen Eigenschaft schon in sich barg. Unter der starken Regierung Edwards I. treten allerdings diese Unterschiede noch nicht klar hervor, zumal auch die Common Law Gerichte ihrem Ursprung aus der Curia Regis gemäß sich noch keiner richterlichen Unabhängigkeit erfreuten; die Einsetzung und Absetzung der Richter war Sache des Königs, ihr Amt dauerte nur „during the King's good pleasure" und Eingriffe des Königs in die von ihnen geübte Justiz waren recht häufig.

Und wie die einzelnen Kompetenzen in der Rechtsprechung noch nicht scharf getrennt waren, so war dies auch in der Gesetzgebung nicht der Fall. Eine endgültige Formung des Gesetzgebungsapparates war noch nicht erfolgt. Die großen Grundgesetze des Reichs, wie z. B. die Magna Charta, wurden ohne Mitwirkung eines Parlaments im heutigen Sinne erlassen. Abgesehen von dem Rat der Barone und Prälaten, der bei dem Erlasse dieser älteren Grundgesetze mitwirkte, konnte der König aber auch im engeren Rat Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen, die sog. Ordinances. Maitland weist darauf hin, daß viele der sog. Statuten Edwards I.

---

1) Holdsworth Bd. II S. 179 weist mit Recht darauf hin, daß bisher immer der hervorragendste Richter auch als Staatsmann an der Spitze gestanden sei, während jetzt zum ersten Male eine Reihe Persönlichkeiten nur als Richter (professional judges) in Erscheinung treten.

in dieser Weise erlassen wurden[1]). Aber schon unter den Nachfolgern Edwards I. führte das stete Wachsen der Macht des um diese Zeit (1295) entstandenen Parlaments zu genaueren Fixierungen, sowohl auf dem Gebiete der Gesetzgebung, wie auf dem der Rechtsprechung. Vor allem wurden die durch König und Parlament erlassenen Gesetze in die seit Edward I. geführten Statute Rolls eingetragen, deren frühste aus dem Jahre 1278 stammt. Unter Edward III. galt es schon als feste Regel, daß nur Gesetze, welche die Zustimmung des Parlaments erhalten hatten, auch in den Statutenrollen eingetragen wurden. Dazu kam noch, daß im Laufe des 14. und 15. Jahrhunderts das Parlament allmählich aus einer bloß petitionierenden Versammlung, deren Petitionen oft vom König und dessen Rat nicht berücksichtigt oder stark verändert in die Statutenrollen aufgenommen wurden, zu einem gleichberechtigten Faktor der Gesetzgebung heranwuchs, dessen Gesetzesvorschläge (Bills im Gegensatz zu Petitions) der König nicht mehr abändern, sondern nur annehmen oder verwerfen konnte, eine Entwicklung, die unter Heinrich VII. ihren Abschluß erreicht hatte[2]). Damit war der Charakter eines Statuts als eines Produkts der gemeinsamen Gesetzgebung von König und Parlament ein für allemal klargestellt. Daneben wurde aber noch immer daran festgehalten, daß auch der König „in Council" eine gewisse gesetzgebende Gewalt habe, die sich aber nicht auf die Abänderung und Aufhebung von Statuten erstrecken könne. Ja, das Parlament erkennt dieses Verordnungsrecht des Königs ausdrücklich an und wünscht sogar seine Anwendung bei Maßregeln geringerer oder vorübergehenderer Art, da es dafür die noch recht schwerfällige Gesetzgebungsmaschine nicht in Bewegung setzen will. So war auch am Ende des Mittelalters die Verordnungsgewalt des Königs „in Council" noch unbestritten, obwohl der formale Unterschied zwischen Statutes und Ordinances jetzt klarer hervortrat.

Die Gesetzgebung des Parlaments und des Königs auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts war auf jeden Fall seit dem 14. Jahrhundert eine recht lebhafte. In die Zeit Edwards I., nämlich noch in das Jahr 1285, fällt das Statut von Winchester, das eine förm-

1) Maitland S. 92: „We can say no more than this — and it is vague enough — that important and permanent regulations, which are conceived as altering the law of the land, can only be made by statute with the consent of prelates and barons. Minor regulations, temporary regulations, regulations which do not affect the nation at large, can be made by ordinance."

2) Maitland S. 186 ff., Holdsworth Bd. II S. 173, 364 ff.

liche Polizeiordnung bildet[1]). In derselben Periode entstanden die zahllosen Gewerbereglements und zwar „als Gegenstände allgemeiner Gesetzgebung: anfangs als königliche Verordnungen, Assisae und Ordinances, dann als Parlamentsbeschlüsse[2])“. Daran reiht sich dann eine Arbeitspolizeigesetzgebung, die mit dem Statute of Labourers 23 Edw. III c. 1 ihren Anfang nahm. Die Handhabung dieser Gesetzgebung wurde den neugeschaffenen Friedensrichtern übertragen.

Aber auch die diskretionäre Verordnungsgewalt des Königs in Council nahm vor allem unter den Tudors wieder festere Formen an, da die Herrscher aus diesem Hause, vor allem Heinrich VIII., ihren Parlamenten gegenüber alles durchsetzen konnten. Diese Tatsache wird besonders deutlich illustriert durch die im Jahre 1539 erlassene, allerdings schon 1547 wieder aufgehobene „Lex Regia“, die dem König in Council das uneingeschränkte Recht gab, Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen und für die Uebertretung derselben Geld- oder Freiheitsstrafen in beliebiger Höhe festzusetzen. Der Erlaß von Verordnungen durch den „King in Council“ wurde auch noch unter Elisabeth fortgesetzt. So verbot z. B. eine Verordnung von 1580 die Errichtung von Häusern innerhalb 3 Meilen von London und bedrohte Uebertretungen dieses Verbots mit Gefängnisstrafe. Jakob I. setzte den Erlaß derartiger Verordnungen fort, hauptsächlich, um dem weiteren Anwachsen von London vorzubeugen[3]).

Ein besonderes Organ bildete sich die königliche Gewalt dabei auf dem Gebiet von Straf- und Polizeisachen in der Sternkammer aus. Wie schon erwähnt, führte die erstinstanzliche Rechtsprechung Edwards I. im Council noch zu keinen Klagen, wenn auch schon die Common Law Gerichtshöfe als die eigentlichen Träger der Gerichtsbarkeit galten. Aber die Harmonie zwischen Council und Parlament verflog rasch und schon im 14. Jahrhundert versuchte das Parlament die Rechtsprechung des Council an sich zu ziehen oder doch einzuschränken. So zog das Parlament die obergerichtliche Rechtsprechung über die Common Law Courts vollkommen an sich. Durch den engeren Zusammenhang, den das „Lords House“ mit dem Council unterhielt, dadurch, daß sich der damalige Council fast

1) Gneist S. 298. 2) Ders. S. 299.

3) Maitland S. 235. Maitland hat wohl recht mit seiner Bemerkung S. 255 unten: „The Tudor reigns are we may say the golden age of the council.“ „It was by means of the council, that the Tudors reestablished a strong government“ (Holdsworth Bd. I S. 271).

ausschließlich aus Mitgliedern des Oberhauses zusammensetzte, kam es, daß die gerichtliche Tätigkeit des Parlaments sich ausschließlich in dem House of Lords konzentrierte, zumal das Unterhaus nie ernstlich einen Teil an der Gerichtsbarkeit des Parlaments beansprucht hatte[1]). Während das Parlament resp. das House of Lords, abgesehen von Verhandlungen gegen Peers, sich jeder erstinstanzlichen Gerichtsbarkeit enthielt und diese den Common Law Courts überließ, fing es an, die erstinstanzliche Gerichtsbarkeit des Council, wegen ihrer vagen und unbegrenzten Natur und ihrer Rivalität mit den Common Law Courts, mit tiefem Mißtrauen[2]) zu betrachten und versuchte deshalb, die Gerichtsbarkeit des Council in erster Instanz zu unterbinden. Dazu bot sich aber eine Handhabe, als die Rechtsprechung des Council in äußerlich festere Formen gebracht wurde durch die Bildung der Sternkammer und die Entstehung des Chancery Court.

Die Sternkammer[3]), als ein Komitee des Privy Council, trat zum ersten Male in Erscheinung durch ein Gesetz von 1487 (3 Hen. VII c. 1). Darnach sollten gewisse, vor allem die öffentliche Ruhe und Ordnung störende Verbrechen, wie Aufruhr, pflichtwidriges Benehmen von Sheriffs, Bestechung von Geschworenen, unerlaubte Versammlungen etc. von einem aus dem Kanzler, dem Treasurer, dem Lord Privy Seal, unter Zuziehung eines Bischofs, eines weltlichen Lord und zweier Reichsrichter gebildeten Gerichtshofs abgeurteilt werden. Unter Heinrich VIII. trat dazu noch der Präsident des Staatsrats (21 Hen. VIII c. 20). Dieses Gesetz beschränkte aber nach der Meinung der damaligen Juristen, wie COKE und BACON, nicht die Rechtsprechung des Council im allgemeinen, sondern bestätigte nur diese Rechtsprechung für gewisse Fälle durch Parlamentsakte und übertrug die Aburteilung derselben einem bestimmten Komitee des Council[4]). Denn die spätere Sternkammer hielt sich weder in ihrer Zusammensetzung noch in ihrer Zuständigkeit an die Bestimmungen des Gesetzes von 1487, das nur für ganz bestimmte Zwecke einen Gerichtshof unter dem Vorsitz des Kanzlers ad hoc geschaffen hatte. In der Sternkammer zur Zeit Elisabeths und der Stuarts lebte eben zum letzten Male die Rechtsprechung des Council in Straf- und Verwaltungssachen auf, die

---

1) MAITLAND S. 214 ff., HOLDSWORTH Bd. I S. 174 ff.

2) HOLDSWORTH Bd. I S. 266 ff.

3) Ueber die verschiedenen Ableitungen des Wortes „Sternkammer" vergl. HOLDSWORTH Bd. I S. 272/73.

4) HOLDSWORTH Bd. I S. 272.

derselbe trotz mancher Anfeindungen von jeher ausgeübt hatte, und die er jetzt nur infolge der fortschreitenden Trennung von Verwaltungs- und richterlichen Geschäften getrennt von seinen sonstigen Funktionen ausübte [1]). Auf jeden Fall war die Sternkammer der Mittelpunkt einer starken und kräftigen Zentralverwaltung durch den Council von der Regierung Heinrichs VII. bis zur puritanischen Revolution. Unter Elisabeth und anfänglich auch unter Jakob I. erhoben sich gegen die Sternkammer als gesetzmäßige Institution keine Bedenken, wenn auch die professionelle Eifersucht der Common Law Juristen stets lebendig war und von Zeit zu Zeit hervortrat. Sogar COKE bezeichnete sie als, abgesehen vom Parlament, „the most honourable court, that is in the christian world". MAITLAND weist auch weiter darauf hin, daß die Sternkammer manche Vorteile, vor allem im Verfahren, gegenüber den Common Law Courts bot, und daß dies auch durch das Volk selbst anerkannt wurde [2]). Es war erst der politische Stempel, den die Stuarts, vor allem Karl I., der Sternkammer aufdrückten, der ihren Untergang herbeiführte [3]). Auf jeden Fall bildete sie zur Zeit ihrer Blüte den Kern einer starken Zentralgewalt und das Mittel für den König, seiner diskretionären Verordnungsgewalt Geltung zu verschaffen.

Parallel dazu bildete sich aber eine ganz direkt mit der Person des Kanzlers verknüpfte, unmittelbare königliche Rechtsprechung in Zivilsachen aus. Diese Rechtsprechung des Council in Zivilsachen fällt zusammen mit der Geschichte des Billigkeitsverfahrens (Equity) [4]). Die Entwicklung des Equity Verfahrens zu schildern ist nicht unsere Aufgabe. Auf jeden Fall kamen schon im 14. Jahrhundert

1) MAITLAND S. 219 ff., 262, HOLDSWORTH Bd. I S. 273 ff.

2) MAITLAND S. 263. HOLDSWORTH führt Bd. I S. 283 ff. aus, daß vor allem auch gegen die Uebergriffe der damals zum Teil aus zweifelhaften Elementen zusammengesetzten Lokalverwaltung gerade die Sternkammer schnelle und durchgreifende Abhilfe zu gewähren vermochte.

3) MAITLAND S. 263: „It was a court of politicians enforcing a policy, not a court of judges, administering the law". HOLDSWORTH Bd. I S. 290: „But the political cases, though they were the smallest part of its daily business, made the most noise at the time and have given to it its reputation in history." Sir Francis Palgrave, An essay upon the original authority of the King's Council, 1834 S. 108/110: „Until the star chamber raged with savage vigour for the punishment of mere political offences, there is no reason for supposing, that it was felt to be oppressive to the nation . . . . and except when the crown was concerned, the inclination of the court was generally in favour of the poor, the humble and the oppressed."

4) Ueber die Geschichte der Chancery vergl. HOLDSWORTH Bd. I S. 194 bis 263.

Zivilfälle zur Entscheidung vor den Council, der es dann allmählich zur Praxis erhob, dieselben zur Entscheidung an den rechtlichen Berater des Königs, den Kanzler, zu überweisen. Schon unter der Regierung Heinrichs VII. kann man so von dem Court of Chancery als regelrechtem Gerichtshof reden. Parallel zu dem durch die Rechtsprechung der Common Law Gerichte geschaffenen Common Law entstanden durch die Rechtsprechung des Court of Chancery die festen Rechtsregeln der Equity, die ebenso strikt waren, wie die des Common Law und sich ebenso wie diese durch die genaue Befolgung der Präzedenzfälle herausbildeten. Daß die Eifersucht der Common Law Juristen sich auch gegen diese rein zivilrechtliche Rechtsprechung richtete, ist begreiflich. MAITLAND[1]) weist mit Recht darauf hin, daß der Chancery Court nie populär war. Wenn er trotzdem nicht das Schicksal der Sternkammer teilen mußte, so fällt dafür zunächst die Tatsache ins Gewicht, daß der Chancery Court seine Rechtsprechung nicht auf das Gebiet des öffentlichen Rechts ausdehnte und infolgedessen zwar wohl die Eifersucht der Common Law Juristen, nicht aber das Mißtrauen der realen Machtfaktoren, vor allem des Parlaments, gegen sich erregte. Ferner war aber seine Rechtsprechung infolge der Steifheit und Unfähigkeit des Common Law, sich neuen Verhältnissen anzupassen, unentbehrlich und füllte infolgedessen eine direkte Lücke im Rechtsleben aus. So haben denn die Angriffe der ordentlichen Gerichte gegen die Kanzleigerichtsbarkeit keinen Erfolg gehabt. Sogar COKE zog den kürzeren, als er im Jahre 1615[2]) die Gerichtsbarkeit des Chancery Court anzuzweifeln versuchte. Die weitere Entwicklung des Chancery Court interessiert hier nicht; durch die Judicature Act 1875 sind später die äußeren Unterschiede der Common Law und Equity Rechtsprechung beseitigt worden.

Eine andere Wendung mußte aber der Kampf um die straf- und verwaltungsgerichtliche Gerichtsbarkeit der Sternkammer nehmen. Denn hier bildete die Auseinandersetzung zwischen Common Law und königlicher Verordnungsgewalt, zwischen ordentlichen Gerichten und Kabinettsjustiz nur den Rahmen für den großen politischen Kampf des Parlaments gegen die Krone. Daß also die damaligen realen Machtfaktoren ihr Gewicht in dem Kampf um die Befugnisse der Sternkammer gegen dieselbe in die Wagschale warfen, das erhebt diese Kontroverse weit über ihren ursprünglichen Um-

1) MAITLAND S. 226.

2) Vergl. die Schilderung des Falles Courtney v. Glanvil bei HOLDSWORTH Bd. I S. 248 ff.

fang hinaus zu allgemeiner Bedeutung. Schon im Jahre 1610 hatte das Unterhaus in einem Protest gegen die arbiträre Verordnungsgewalt des Königs die Anerkennung des unbestreitbaren „Volksrechtes“ verlangt, keiner Bestrafung an Leib, Leben oder Eigentum unterworfen zu werden, die nicht durch Common Law gerechtfertigt sei[1]). Und wie das Parlament, so bezeichnete auch COKE in einem zusammen mit Common Law Richtern abgegebenen Gutachten diese diskretionäre Verordnungsgewalt des Königs als nicht vereinbar mit den Grundsätzen des Common Law[2]). Als sich trotzdem der König in dem Erlaß von Verordnungen wie bisher nicht stören ließ, sondern sich weiter auf die Sternkammer stützte, da konzentrierte sich der Kampf des Parlaments im Einvernehmen mit den Common Law Courts gegen die immer mehr die Formen politischer Kabinettsjustiz annehmenden Befugnisse der Sternkammer. Der Ausgang dieses Kampfes ist bekannt. Die Aufhebung der Sternkammer erfolgte durch ein Gesetz von 1640 (16 Charl. I c. 10). Ganz natürlicherweise begründete man die Aufhebung nicht mit der Verschiebung des politischen Machtzentrums von der Krone auf das Parlament, sondern stützte sich auf die durch die Common Law Juristen unterstützte Doktrin, die Sternkammer sei ungesetzlich, da sie ihre Befugnisse über die Bestimmungen des Gesetzes von 1487 hinaus ausgedehnt habe[3]). Mit der Sternkammer verschwand aber auch das Mittel, dessen sich der König zur Erzwingung seiner Verordnungen bisher bedient hatte[4]). Der Verordnungsgewalt des

1) „It is the indubitable right of the people of this kingdom not to be made subject to any punishment, that shall extend to their lives, lands, bodies or goods, other than such, as are ordained by the Common Laws of this land, or the statutes made by their common consent in parliament. Nevertheless it is apparent both, that proclamations have been of late years much more frequent than heretofore and that they are extended not only to the liberty but also to the goods, inheritancies and livelihood of men, some of them tending to alter some parts of the law and to make a new; others appointing punishments to be inflicted before lawful trial and conviction .... by reason whereof there is a general fear conceived and spread among your Majesty's people, that proclamations will by degrees grow up and increase to the strength and nature of laws“ (MAITLAND S. 257).

2) Ueber diese Meinung des Gutachtens kann auch die vorsichtige Form desselben nicht hinwegtäuschen: „That the King can not by his prerogative create any offence, which was not one before, but the King may by proclamation admonish all his subjects, that they keep the laws and do not offend them upon punishment to be inflicted by the law“ (MAITLAND S. 257).

3) Ueber die schon erwähnte historische Unrichtigkeit dieser Doktrin vergl. noch HOLDSWORTH Bd. I S. 289.

4) HOLDSWORTH Bd. I S. 292 unterstreicht die eigentliche Bedeutung des

Königs selbst setzte dann die Bill of Rights im Jahre 1689 ein Ende[1]).

Ueberschauen wir die Konsequenzen, welche die Revolutionsperiode für die Gestaltung des englischen Rechtssystems hatte, so wird klar, daß man sich von der landläufigen Vorstellung freimachen muß, als wenn sie sich auf die Entscheidung des Kampfes zwischen Parlament und absolutem Königtum zugunsten des ersteren beschränkt hätte. Vielmehr kämpften auf der Seite des Parlaments auch die Common Law Juristen gegen die arbiträre Gerichtsgewalt des Council auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts und verhinderten damit die Entstehung einer starken Zentralverwaltung und eines aus dem Bestehen einer solchen resultierenden Verwaltungsrechts. Was sie durch die Vernichtung der Sternkammer zu erreichen suchten, war aber nicht in erster Linie die Vormacht des Parlaments, sondern die absolute Herrschaft oder, wie sich MAITLAND[2]) ausdrückt die „Souveränität“ des Common Law auch über das königliche Verwaltungsrecht und das vom Parlament geschaffene Statute Law. Ihr Ziel war die uneingeschränkte Behauptung und Ausdehnung der rechtschaffenden Gewalt der Common Law Gerichtshöfe. MAITLAND weist mit dürren Worten darauf hin, welche Konsequenzen die Durchführung dieser hauptsächlich durch COKE

die Sternkammer aufhebenden Gesetzes: „It will be sufficient to say, that it is largely due to this act, that english law knows a theory of ministerial responsibility and not a system of administrative law.“

1) GNEIST S. 615 ff., HATSCHEK Bd. I S. 612 ff.

2) MAITLAND S. 300 ff. HOLDSWORTH Bd. I S. 386 ff. weist demgegenüber darauf hin, daß gerade die Common Law Juristen immer mit dem Parlament zusammengegangen seien, ja sich an der Abfassung von Statuten selbst beteiligt hätten und daß, wenn auch später die professionelle Eifersucht der Common Law Juristen stärker hervorgetreten sei, doch niemals seitens derselben ein ernsthafter Versuch gemacht worden sei, die unbeschränkte Gewalt des Parlaments auf dem Gebiete der Gesetzgebung in Zweifel zu ziehen. Daß der Gegensatz zu dem Council Parlament und Common Law Courts zusammenführte, das gibt HOLDSWORTH selbst zu, wenn er sagt (Bd. II S. 284): „The position of parliament as the maker of laws strengthened its connection with the common law courts, which enforced those laws and weakened its connection with the crown and council, whose activities it was constantly endeavouring to control.“ HOLDSWORTH weist ja selbst mehrere Male auf den direkten „Brotneid“ der Common Law Juristen gegenüber der Rechtsprechung des Council hin (Bd. I S. 267, 285, 289). Daß durch den Wegfall der Sternkammer das Ansehen der Common Law Courts sehr stieg, ist auch nicht zu bezweifeln, obwohl HOLDSWORTH zuzugeben ist, daß sie es trotzdem nie auf einen offenen Konflikt mit dem Parlament ankommen ließen. Das beweist aber noch nichts gegen die Behauptung MAITLANDS, daß COKE und mancher seiner Kollegen auf der Bench mindestens theoretisch die Allmacht des Common Law vertraten.

vertretenen Theorie gehabt hätte: „if this theory had been generally accepted, the judges would have become the ultimate lawgivers of the realm — in declaring law they would have made law, which they would have upheld even against statute"[1]). Also eine Autokratie der Richter, die den absolutistischen Tendenzen eines Königs und einer starken Zentralgewalt in ihren schlimmen Folgen wahrscheinlich nichts nachgegeben hätte, wäre als Folge der Umsetzung der COKEschen Theorie in die Praxis hervorgetreten. Und diese Konsequenzen stellte sich schon damals der Mann vor Augen, den man als den Antipoden COKEs bezeichnen kann, nämlich FRANCIS BACON. BACON kannte den Gerechtigkeitssinn, aber auch die Einseitigkeit und Beschränktheit COKEs, der alles nach Gesetzen und Präzedenzfällen beurteilte ohne jeden Blick für politische- und Verwaltungszweckmäßigkeiten. Ihn, dem praktischen vielseitigen Staatsmanne, dessen Ziel die Stärkung der Prärogative der Krone durch Schaffung einer ausgedehnten Zentralgewalt war, mußten die Ansprüche COKEs und der übrigen Common Law Richter zum Widerstand herausfordern[2]). Was COKE erstrebte, war eben nicht eine Reform des Rechts und damit zusammenhängend eine klare Trennung der Kompetenzen von Justiz und Verwaltung, sondern die absolute Kontrolle der Justiz über die Verwaltung.

Man kann sich die Bedeutung dieser Tendenz am einfachsten klarmachen, wenn man hier die Entwicklung, welche die englischen Gerichte anstrebten, mit derjenigen vergleicht, welche die französischen Gerichte des alten Staates wirklich vollzogen. Denn es ist bekannt, daß in dem entsprechenden Kampf zwischen der französischen Krone und den französischen Reichsständen das Parlament von Paris und die übrigen ihm sich angliedernden obersten Gerichtshöfe der Provinzialhauptstädte die ganz analoge Rolle des Züngleins an der Wage gespielt haben, und zwar mit einem für sie glänzenden Erfolg. Während seit Ludwig XI. bis zu Richelieu —

---

1) MAITLAND S. 301.

2) Vergl. dazu GARDINER, History of England Bd. III S. 2: „BACON's dislike of admitting the judges to be the supreme arbiters on political and administrative questions arose originally from his profound conviction, that such questions could only be properly treated of by those, who were possessed of political knowledge and administrative experience. He felt truly enough, that the most intimate acquaintance with statutes and precedents was insufficient to enable a man to decide upon state affairs; and if he had ever been inclined to forget it, the example of COKE was constantly before his eyes as a proof, that no amount of legal knowledge will ever constitute a statesman."

gleichzeitig mit den Dynastien Tudor und Stuart — die États généraux gänzlich unterlagen, eroberten sich die Parlamente ihr Recht zur „Einregistrierung“ der königlichen Ordonnanzen und damit tatsächlich eine auf die Dauer nicht zu unterdrückende Kontrolle der gesamten obersten Staatsverwaltung[1]).

Eine der französischen analoge Entwicklung verhinderte nun aber in England der Sieg des Parlaments, der für die Common Law Courts eine neue Situation schuf. Denn wenn auch ihre richterliche Machtstellung durch das Wegfallen der Sternkammer gestärkt wurde, so erhielten sie doch nicht die geträumte souveräne Stellung, sondern sie gerieten unter die zwar in den schonendsten Formen ausgeübte, aber immerhin vorhandene Kontrolle eines souveränen Parlaments. Wohl hatte nämlich das Parlament das bisher nicht gewährleistete Prinzip der Unabhängigkeit der Richter von der Krone durchgesetzt, aber es hatte auch gleichzeitig die Möglichkeit einer Absetzung derselben auf eine gemeinsame Adresse beider Häuser des Parlaments hin zum Gesetz erhoben[2]). An dieser Tatsache ändert nichts, daß schwache Nachwehen der Theorie Cokes sich noch in Blackstone's Commentaries, nämlich in der zehnten Regel der Gesetzesinterpretation finden, wonach Gesetze, welche wider die Vernunft (contrary to reason) sind, von den Richtern so interpretiert werden können, daß ihre Anwendung nicht zu absurden Konsequenzen führen kann[3]).

1) Vergl. Richard Schmidt, Allgemeine Staatslehre Bd. II 2 S. 660 ff.; E. Glasson, Le Parlement de Paris 2 Bde. 1901.

2) Sehr gut charakterisiert Gardiner, History of England Bd. III S. 3 die Folgen der Revolution in dieser Hinsicht: „The victory of parliament has indeed thrown the supreme political power into other hands than those, in which Bacon would have placed it, but it is not one of the least happy results of that victory, that it has now become possible to exercise a control over the judges without sacrificing their indepedence. It is parliament, which decides what the constitution shall be and having this power in its hands it has no inclination to interfere with the judges whenever, in the exercise of the proper duties of their office they declare what the constitution is at any given moment. An act of parliament at once makes any obnoxious decisions of the courts impossible for the future.“

3) Blackstone's Commentaries Bd. I S. 90/91. Dagegen weist Blackstone ebenda ausdrücklich die Ansicht, als ob solche unvernünftige Gesetze nichtig seien, als zu weitgehend zurück und betont prinzipiell den Grundsatz der Souveränität des Parlaments: „But if the parliament will positively enact a thing to be done which is unreasonable, I know of no power in the ordinary forms of the constitution, that is vested with authority to control it: and the examples usually alleged in support of this sense of the rule do none of them prove, that where the main object of a statute is unreasonable, the judges are at liberty to reject it; for that were to set the judical power above that

Als realer Faktor war die Theorie der Souveränität des Common Law also schon zu BLACKSTONEs Zeiten tot.

So hatte die mit der Bill of Rights im Jahre 1689 zum Abschluß gebrachte Bewegung das Parlament als ausschlaggebenden Faktor in den Vordergrund gerückt, ohne allerdings die Macht des Königtums zu sehr zu schwächen. Die Revolution erstrebte ja eigentlich nur eine Wiederherstellung des früheren Zustandes durch die Beseitigung der Machtbefugnisse, die sich die Stuarts angemaßt hatten[1]). Auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts hatte die Unterbindung der Machtbefugnisse des Council nur die Folge, daß das Parlament die Handhabe erhielt, die bisher durch Verordnungen geregelten Angelegenheiten jetzt durch Gesetz zu regeln. Die Statutenbücher des 18. Jahrhunderts schwellen dadurch stark an. Das Parlament, das ja etwas an die Stelle der durch die Revolution zerstörten Ansätze zu einer starken Zentralgewalt setzen mußte, verwaltete eben selbst durch den Erlaß von Verfügungen in Gesetzesform[2]). Der Erlaß von „formellen Gesetzen" bildet das Mittel, durch welches das Parlament wenigstens einigermaßen Ersatz für die bisherige Verwaltungskontrolle zu schaffen sucht[3]).

Andererseits dehnten nun auch die Common Law Gerichte nach

---

of the legislature, which would be subversive of all government." MAITLAND S. 301 führt die praktische Bedeutung der BLACKSTONEschen Regel auf ihren wahren Wert zurück: „a poor relic of the theory lives on in BLACKSTONE — the judges, he seems to think, might hold a statute void, if it contravened the law of nature, but by BLACKSTONE's day this had become an impracticable speculative tenet, and we may fairly say that it was distroyed by BENTHAM. However let us remember that COKE held it."

1) DICEY, Law and Opinion S. 82 weist auf den konservativen Charakter der Revolutionen von 1642 und 1689 hin: „the Whig Revolution of 1689, and even the Puritan Rebellion of 1642, were from one point of view conservative movements. Their aim was to preserve the law of the land from either innovations or improvements introduced by arbitrary power. COKE was the legal hero of the Puritans, and COKE was the stiffest of formalists. A devotee of the common law, he detested the reforming ideas of BACON fully as much as the despotic arbitrariness of JAMES. The Revolution of 1689 was conducted under the guidance of Whig lawyers; they unwittingly laid the foundations of a modern constitutional monarchy, but their intention was to reaffirm in the Bill of Rights and the Act of Settlement, not the innate rights of men, but the inherited and immemorial liberties of Englishmen."

2) MAITLAND S. 383 gibt dafür eine sehr illustrierende Zusammenstellung von im Jahre 1786 erlassenen Statuten.

3) Die unbefriedigenden Konsequenzen dieses Zustandes faßt STEPHEN Bd. I S. 30 in den prägnanten Satz: „Thus we have the combination of an absolute centralisation of legislative power with an utter absence of administrative centralisation."

dem Wegfall der Sternkammer ihre Rechtskontrolle auch auf das Gebiet der Verwaltung aus. Wie wir bei der Besprechung des Friedensrichtertums noch sehen werden, machte die Homogenität der das Parlament — die damalige Zentralverwaltung — und die Lokalverwaltung, hauptsächlich das Friedensrichteramt, beherrschenden Klasse eine Verwaltungskontrolle praktisch unnötig und die formelle Gesetzgebung des Parlaments bot ja auch für eine solche nur unvollkommenen Ersatz. So erscheint in dieser Zeit als einzige effektive Kontrolle der Lokalverwaltung die Rechtskontrolle derselben durch die Common Law Gerichte, die durch die sog. Prerogative Writs, hauptsächlich durch die Writs of Mandamus und Certiorari in die Lage versetzt waren, Verwaltungsakte auf ihre Gesetzmäßigkeit nachzuprüfen oder verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten von den unteren Instanzen vor ihr Forum zu ziehen. Schuster[1]) sieht mit Recht die Wirkung dieser Kontrolle der Common Law Courts über die Verwaltung darin, daß sie jedenfalls verhindert habe, „daß die herrschende Clique ihre Gewalt in anderer als gesetzmäßiger Weise ausübte“. Damit waren aber die Gerichte auch auf dem Gebiete der Verwaltung noch dadurch stark rechtschaffend tätig, daß sie nicht durch eine weitgreifende systematische parlamentarische Gesetzgebung daran gehindert wurden, der Verwaltung ihrerseits ihre Grenzen abzustecken.

Dieser ganze, seit 1689 geschaffene Zustand überdauerte nun aber auch die durch Benthams Wirken eingeleitete Reformbewegung. Allerdings hat die in erster Linie durch die Persönlichkeit Benthams bestimmte Reformperiode der dreißiger Jahre des 19. Jahrhunderts sich in sehr wesentlichen Punkten zu der typisch durch Blackstone verkörperten älteren Zeit in Gegensatz gesetzt. Blackstone's Commentaries[2]) sind noch förmlich imprägniert mit einem direkt „aggressiven Optimismus“ [3]), den schon damals die politische und soziale Lage Englands durchaus nicht rechtfertigte. Mit diesem Optimismus verband sich nun noch die durch die Greuel der französischen Revolution ausgelöste Scheu vor Reformen, die besonders in dem damaligen Lord Chancellor Eldon eine starke Stütze fand [4]).

---

1) ArchOeffR. Bd. 19 S. 171.

2) Eine unbefangene Würdigung der Commentaries gibt die Vorlesung Diceys über dieselben, abgedruckt in der „National Revue“ Dezemberheft 1909 S. 653 ff.

3) Dicey, Law and Opinion S. 71.

4) Dicey, Law and Opinion S. 83: „In any case, it was this mixture of Blackstonian content with everything English and Eldonian dread of any

Richtete sich gegen beides BENTHAMS Kritik und setzte er dem quietiven Optimismus Blackstones und dessen Periode sein Utilitätsideal [1]) gegenüber, von dessen Verwirklichung er alles Heil erwartete, so knüpfte gerade er in einem Punkte, dem hier allein interessierenden, an die seit 1689 angebahnte Entwicklung an. BENTHAM, der im Gegensatz zu COKE ein Reformator des englischen Rechts war und sein wollte [2]), sah in einer systematischen parlamentarischen Gesetzgebung den einzigen Weg zur Erreichung seiner Ideale. Diese mit aller Konsequenz durchgeführte Ansicht machte ihn aber notwendigerweise zu einem scharfen Gegner des Common Law und der rechtschaffenden Tätigkeit der Richter. Bestärkt wurde BENTHAM in dieser Auffassung durch den Zustand von Stagnation, in dem sich das Common Law und die Equity damals befanden, und aus dem auch die Versuche eines Mannes wie Lord Mansfield das Common Law nicht zu befreien vermochten [3]). In welch blinden

---

change, which panicstricken prejudice could term foreign or Jacobinical, that coloured the whole public opinion of 1800 and determined the course of legislation during the first 25 or 30 years of the 19 th. Century.

1) Ueber BENTHAM vergl. REDLICH S. 105 ff. und die sehr günstige Kritik SCHUSTERS über den geschichtlichen Teil des REDLICHschen Werkes im Arch OeffR. Bd. 19 S. 169 ff. Vergl. demgegenüber die unzulängliche Kritik HATSCHECKS in der Kr. V. J. Sch. Bd. 44 S. 262 ff., der auch in seinem englischen Staatsrecht BENTHAM durchaus nicht gerecht geworden ist. Gegen HATSCHEK wieder die in der Sache treffende Gegenkritik REDLICHS in Grünhuts Zeitschrift Bd. 30 S. 599 ff., in der vor allem auch auf die Biographie BENTHAMS von STEPHEN hingewiesen wird. Ueber die Bedeutung BENTHAMS vergl. außer den bei REDLICH Zit. noch WILSON, History of Modern English Law S. 135 ff. und das rechtsgeschichtlich sehr interessante Buch von DICEY, Law and Opinion S. 125 ff. Der Vergleich zwischen HATSCHEKS und DICEYS Auffassung von der Bedeutung BENTHAMS springt dabei in die Augen. Sehr treffend zeichnet STEPHEN BENTHAMS Bedeutung mit den Worten: „there have been many greater thinkers; but there has been hardly any one whose abstract theory has become in the same degree the platform of an active political party“ (Bd. I S. 235).

2) DICEY, Law and Opinion S. 169 Anm. 2 weist in geistreicher Weise auf den Unterschied, der in dieser Hinsicht zwischen den beiden Männern bestand hin und zeigt, daß diese verschiedene Auffassung auch den beiden Bewegungen, in die sie eingriffen, der puritanischen Revolution und der „friedlichen Revolution“ von 1832 ein verschiedenes Kolorit verliehen habe: „the Puritan worship of the common law barred the path, which might lead to its amendment. Their rightful dread of arbitrary power blinded them to the necessity for the changes, which were gradually and awkwardly introduced by the development of equity through the Court of Chancery. A party, who adored COKE could not possibly produce a reformer such as BENTHAM, or have understood him, had he come into existence.“

3) DICEY, Law and Opinion S. 165/166 unterstreicht ausdrücklich die An-

Haß sich dabei BENTHAM, dem ja jedes Verständnis für die historische Entwicklung abging, gegen das Common Law und die Richter verrannte, möge die folgende Aeußerung von ihm zeigen: „It is the judges that make the common law. Do you know, how they make it? Just as a man makes laws for his dog. When your dog does anything you want to break him of, you wait till he does it, and than beat him. This is the way you make laws for your dog, and this is the way the judges make laws for you and me. The tyranny of judgemade law is the most all comprehensive, most grinding and most crying of all grievances, and is scarcely less bad than priest-made religion“ [1]). Hatte COKE die Theorie der Souveränität des Common Law stipuliert, so verfiel BENTHAM in das entgegengesetzte Extrem, nur Gesetze als Rechtsquelle anzuerkennen und das Gewohnheitsrecht und den Gerichtsgebrauch als solche überhaupt zu leugnen [2]). Aber, wenn schon sein Schüler AUSTIN [3]) diese Uebertreibungen seines Meisters auf das richtige Maß zurückführte und der rechtschaffenden Tätigkeit der Richter wieder Gerechtigkeit widerfahren ließ, eines steht doch fest: den Gedanken der Souveränität des Common Law gegenüber dem durch die parlamentarische Gesetzgebung hervorgebrachten Statute Law hat

---

sicht, daß die ziemlich ergebnislosen Versuche Lord Mansfields, der von 1756 bis 1787 die Stellung eines Chief Justice of England inne hatte, und obwohl „a jurist of genius“ große aber im Endresultat nicht sehr erfolgreiche Anstrengungen machte, das Common Law auf dem Wege richterlicher Rechtsprechung zu reformieren, BENTHAMS Ueberzeugung von der Aussichtslosigkeit eines solchen Beginnens nur befestigen konnte. „If the body of English law was to be remodelled or amended the work could be done by Parliament and by Parliament alone.“

1) Zitat aus den Werken BENTHAMS zit. bei STEPHEN Bd. I S. 279.

2) Lord SHAW S. 12/14 zieht in treffender Weise das Fazit aus diesen Ansichten BENTHAMS: „Here was a handy broadaxe: it sheared away origins, crippled functions, smote philosophy and cleared the ground of history — leaving the student unharassed by notions of such things as evolution or a scientific growth in jurisprudence, and filled with a comfortable complacency that he lived in a ready-made world. The exaltation of the legislature, the humiliation of the judiciary were complete.“ Und etwas sarkastisch fügt SHAW hinzu: „Do not the accumulating experiences of a country like our own-which has not yet a written code, and never had a written constitution- show with increasing plainness that there are more things in Heaven and Earth than are dreamt of in BENTHAM's philosophy?“

3) JOHN AUSTIN: Lectures on Jurisprudence 3. Ed. 1869 Vol. I S. 224: „That part of the law of every country, which was made by judges has been far better made, than that part which consists of statutes enacted by the legislature.“ Vergl. auch S. 663, wo AUSTIN die Behauptung BENTHAMS, „judgemade law“ sei überhaupt nicht Recht, als unrichtig zurückweist.

BENTHAM endgültig zerstört, die Souveränität des Parlaments auf dem Gebiete der Gesetzgebung ist seit seinem Auftreten eine unbestrittene Tatsache[1]).

Die Bedeutung dieser Entwicklung ist nun aber für das Gebiet des modernen Verwaltungsrechts besonders groß. Die durch BENTHAM seit der Reformakte herrschend gewordenen utilitarischen Ideen regten die systematische Gesetzgebung des Parlaments in bisher noch nie gekanntem Umfange an. Dabei sind es naturgemäß die verschiedenen Verwaltungsgebiete, in denen sich der utilitarische Reformeifer zunächst zu betätigen suchte. Und so ist es kein Wunder, daß der Charakter der englischen Gesetzgebung seit der Reformakte im Zeichen der Verwaltung des Innern steht[2]). Es sind somit vorwiegend eine Unzahl neuer Verwaltungsgesetze, denen sich die Rechtsprechung plötzlich gegenübersieht. Und dieser modernen Verwaltungsgesetzgebung gegenüber erhebt sich nun das Problem der Verwaltungsgerichtsbarkeit, dessen Lösung heute in England noch nicht als gelungen bezeichnet werden kann.

---

1) Lord SHAW S. 27 faßt das Resultat dieser Entwicklung in folgende Worte zusammen: „And, to set it forth in other words, it of course must stand admitted, that under the British Constitution it is never open to judges or to any other authority, to challenge the validity of legislation by the Imperial Parliament as an excess of power. The centuries have brought us to treat that as settled." — Daß diese Entwicklung, vor allem die starke Tätigkeit der parlamentarischen Gesetzgebung, den Richtern, von denen manche die frühere Alleinherrschaft des Common Law nicht vergessen konnten, nicht behagte, ist nur zu begreiflich. Je mehr die Gesetzgebung das Gebiet des Common Law einschnürt, desto mehr sieht sich der Richter von seiner rechtschaffenden Tätigkeit zur reinen „Subsumtionsmaschine" (HATSCHEK I S. 110) herabgedrückt. Den Groll mancher Richter darüber, aber auch nicht mehr, beweisen die von HATSCHEK Bd. I S. 140 angeführten ironischen Aeußerungen einzelner Richter über die moderne Gesetzgebung. Die englischen Schriftsteller führen auch derartige Aeußerungen auf ihre wahre Bedeutung zurück. So sagt HOLDSWORTH Bd. II S. 370 mit Recht: „The provisions of statutes have at all times evoked a grumbling criticism from Bench and Bar." Und Lord SHAW drückt sein Erstaunen darüber aus, daß man heute trotz gelegentlicher Entgleisungen im richterlichen Lager an dem Verhältnis der Gesetzgebung zur Rechtsprechung noch irgend welche Zweifel hegen könne: „You may be surprised that I should be reminding you of a fact so elementary. But ever and anon there is forgetfulness of it, and rebellious suggestions spring up in a confused public mind . . . . . Parliament always will and always ought to claim, nor is it likely to part with the right to declare, that its latest word is not its last word. It must change its own mind and it will not allow, and the people behind it will not allow, that the judiciary should change its mind for it" (S. 30/31).

2) HATSCHEK, Bd. I S. 125.

Außer der Schaffung materieller Verwaltungsgesetze, war es aber auch die Umformung der Organisation der Verwaltung, durch welche die Utilitarier ihre Ideale zu erreichen suchten, die ebenfalls zu einem notwendigen Zusammenstoß mit den vorhandenen Zuständen führen mußte. Es kam ihnen darauf an, die ungeregelte Vermischung von Gesetzgebung und oberster Verwaltung, die sich seit 1689 in der Hand des Parlaments gebildet hatte, zu beseitigen und für die Zentralverwaltung neue Oberbehörden unter dem Parlament ins Leben zu rufen. So ist BENTHAM „der Begründer des neuen Zentralisationsgedankens als Prinzips der inneren Verwaltung für England geworden“ [1]). Und hierin knüpft BENTHAM wieder an die Entwicklung vor der glorreichen Revolution an. In seiner Betonung des Zentralisationsgedankens, wie in seinem Haß gegen die Common Law Richter und gegen ihre Rechtsprechung begegnet er sich mit dem Verfechter dieser Ideen zur Zeit der Stuarts, nämlich mit FRANCIS BACON [2]). Während aber BACON als einer der Letzten in England dieses Ziel durch eine starke Monarchie zu erreichen suchte, sah BENTHAM in der Durchführung der repräsentativen Demokratie das beste Mittel zur Verwirklichung seiner Ideale. BACON mußte scheitern, da sich in dem Kampf zwischen Parlament und Krone das erstere als das stärkere erwies. BENTHAMs Ideen feierten einen vollen Triumph, da er die heute unbestrittene souveräne Macht des Parlaments seinen Zwecken dienstbar zu machen wußte. Denn hatte das Parlament nach der Niederringung der Krone im 18. Jahrhundert die Zentralverwaltung aus dem Gefühl der Eifersucht und des Mißtrauens gegen die durchaus noch nicht gebrochene Macht der Krone heraus selbst in die Hand genommen, da eine parlamentarische Regierung noch nicht existierte oder doch erst im Entstehen war, so hatte es im 19. Jahrhundert keinen Rivalen in der Gestalt einer starken Krongewalt mehr zu fürchten. So trug es weniger Bedenken, seine bisherige Praxis aufzugeben und die Zentralverwaltung in die Hände von Oberbehörden zu legen, deren politische Chefs ihm ja im Parlament verantwortlich waren. Die erste dieser Zentralbehörden sind die sog. Poor Law Commissioners, aus denen sich später der heute so wichtige L.G.B. entwickelte. Sie sind eine Schöpfung des Utilitariers EDWIN CHADWICK, der BENTHAMs Ideen auf dem Gebiete der Armenverwaltung zum Triumphe verhalf [3]). Denn auch die materiellen Bestimmungen

1) REDLICH, S. 129 unten. 2) Siehe oben S. 11.

3) Ueber CHADWICK und seine Beziehungen zu BENTHAM und den Utilitariern vergl. REDLICH S. 143 ff.

des Armengesetzes von 1834 atmen ganz den Geist des utilitarischen Individualismus, so hauptsächlich in der Durchführung des sog. „Workhouse Test". In ihm drückte sich das von den damaligen Commissioners betonte Prinzip aus, daß die Armenverwaltung so zu handhaben sei, daß das Los eines der Armenpflege zur Last fallenden Arbeitsfähigen stets schlechter gestaltet werden müßte, als das eines unabhängigen Arbeiters der niedersten Lohnklasse [1]). Damit sollte dem bisherigen Zustand auf dem Gebiet der Armenverwaltung ein Ende gemacht werden, unter dem die der Gesamtheit zur Last fallenden Armen sich oft besser stellten, als ein sich hart durchs Dasein schlagender Arbeiter. Der Utilitarismus dieser Zeit war eben auch durch und durch individualistisch und DICEY bezeichnet sehr treffend den „legislative Utilitarianism" als „systematised Individualism" [2]).

Die beiden soeben charakterisierten Rechtsgedanken der Reformperiode — der der systematischen Gesetzgebung und der der Loslösung der Zentralverwaltung von der Legislative — mußten aber um so intensiver wirken, als in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein dritter Gedanke hinzutrat. Der utilitarische Individualismus begann in die kollektivistischen Ideen umzuschlagen [3]). Die Reformakte und die ihr folgende Gesetzgebung hatten eben doch nicht den Massen die gewünschte Hebung ihrer Lage gebracht. Die Mißstände in den Fabriken und das Elend der Fabrikbevölkerung waren sehr groß. Und es waren keine radikalen Utilitarier, sondern Tories, wie vor allem Lord Shaftesbury, später Lord Beaconsfield, die auf diese Zustände zuerst hinwiesen und auf gesetzliche Abhilfe drangen [4]). Den Weg zur politischen Macht er-

---

1) „The situation of the able bodied pauper should be really or apparently less eligible than the situation of the independent labourer of the lowest class" (Prinzipien der Kommission von 1832—34, zit. in dem Majority Report Bd. I S. 119).

2) Law and Opinion S. 174. An derselben Stelle (S. 175) weist DICEY in geistreicher Weise auf das individualistische Band hin, das BENTHAM und seine Schule mit COKE und dem Puritanismus verknüpft: „BENTHAM is heavily indebted to COKE, and utilitarianism has inherited some of its most valuable ideas from Puritanism. This combination of innovation with essential conservatism gave to the utilitarian reformers the peculiar power which attaches to teachers who, whilst appearing to oppose, really express the sentiment of their time."

3) Ueber das Folgende vergl. DICEY, Law and Opinion S. 210 ff., der eine treffende Entstehungsgeschichte der kollektivistischen Ideen im modernen England bietet.

4) Vergl. vor allem die anschauliche Schilderung DICEYS a. a.O. S. 231 ff.

öffneten aber den Vertretern kollektivistischer Ideen, d. h. vor allem den Arbeitern, die weiteren Parlamentsreformen von 1867 und 1884. Denn von der Reformakte von 1832 bis zur nächsten Parlamentsreform im Jahre 1867 repräsentierte das Parlament zum ersten Male auch die von dem Geiste des Benthamismus erfüllte Mittelklasse [1]). Und es ist sehr bezeichnend, daß gerade eine Reihe der striktesten Utilitarier die Gefahr wohl erkannten, die ihren Ideen durch eine weitere „Demokratisierung" des Parlaments drohte. Auf dem Gebiet der Theorie ist es JOHN AUSTIN, als Jurist der bedeutendste Schüler BENTHAMS, der sich gegen die Parlamentsreform des Jahres 1867 aussprach [2]). In der praktischen Politik bekämpfte vor allem ROBERT LOWE, den DICEY [3]), „den letzten echten Benthamiten", REDLICH [4]) dagegen, der in seiner englischen Lokalverwaltung die individualistischen und kollektivistischen Strömungen nicht unterscheidet, einen aus der Mitte der liberalen Partei hervorgetretenen Frondeur nennt, die Reform des Jahres 1867. Daß ihre Befürchtungen nicht ganz grundlos waren, zeigt die Tatsache, daß das erweiterte Wahlrecht zum ersten Male der großen Masse die Gelegenheit bot, die Gesetzgebung und Verwaltung im kollektivistischen Sinne zu beeinflussen. Dieser Umschwung erfolgte natürlich nicht plötzlich; manche Beziehungen knüpfen die Verbindung zwischen Benthamismus und dem modernen Kollektivismus [5]). So konnte das utilitarische Prinzip „des größten Glückes der größten Anzahl" vom sozialistischen Standpunkt aus sehr gut akzeptiert werden und führte dann nur zu der Konsequenz, daß der Lohnarbeiter, als die weitaus zahlreichste Klasse im Staat, den Hauptzweck der staatlichen Gesetzgebung und Verwaltung zu bilden habe. Und auch wie dies Ziel zu erreichen sei, hatte BENTHAM die Kollektivisten gelehrt, indem er auf den Gebrauch der gesetzgebenden Souveräni-

---

über den Kampf um die Ten Hours Bill, die er „the battlefield of Collectivism against Individualism" nennt, ein Kampf, der zu Ungunsten des utilitarischen Individualismus endete.

1) DICEY, Law and Opinion S. 248.

2) Vergl. STEPHEN Bd. III S. 319/20. AUSTIN, Lectures on Jurisprudence 1869 Bd. I, preface by SARAH AUSTIN S. 20/21. DICEY, Law and Opinion S. 252 Anm. 1, der darauf hinweist, daß auch JOHN ST. MILL die Gefahren der Majoritätsherrschaft nicht unterschätzte. Ueber MILL vergl. auch STEPHEN Bd. III S. 62 und die Kritik STEPHENS über MILLS Haltung in diesen Fragen Bd. III S. 280/81.

3) DICEY, Law and Opinion S. 252.

4) REDLICH, S. 214 oben.

5) Vergl. DICEY, Law and Opinion S. 302 ff.

tät des Parlaments besonders hinwies. „Parliamentary sovereignty, in short, taught as a theory by Blackstone and treated as a reality by Bentham, was an instrument well adapted for the establishment of democratic despotism"[1]). Schließlich kommt auch noch gerade die unter BENTHAMS Einfluß geschaffene neue Zentralverwaltung dem neuen Kollektivismus außerordentlich zu statten. Die seitens desselben stetig gesteigerten Anforderungen an den Staat führen zu einer natürlichen Stärkung der Zentralgewalten durch Schaffung neuer Zentralbehörden, deren Kompetenzen sich stets erweitern und zum Teil wieder, wie zur Zeit der Tudors und Stuarts, auf das Gebiet der Verordnung und Rechtsprechung übergreifen, eine Parallele in der Entwicklung, die nicht zu übersehen ist. Und daß der kollektivistische Geist auch den materiellen Inhalt der neusten Verwaltungsgesetzgebung beeinflußt hat, das zeigen die neusten Verwaltungsgesetze zur Evidenz. DICEY weist in diesem Zusammenhang auf den Wechsel der Anschauung in der Armengesetzgebung hin, deren Gesetz von 1834, wie oben schon ausgeführt wurde, noch ganz von dem Geiste des utilitarischen Individualismus durchtränkt ist, während die neueren Gesetze auf diesem Gebiet diese Tendenzen stark abgemildert haben[2]). Daß die neuste Gesetzgebung auf dem Gebiet der sozialen Versicherung denselben Geist atmet, braucht wohl nicht weiter hervorgehoben zu werden[3]).

Fragen wir uns nun, inwieweit die deutsche verwaltungsrechtliche Literatur den in der Bildung des modernen englischen Verwaltungsrechts enthaltenen Problemen näher getreten ist, so muß zunächst die Tatsache konstatiert werden, daß bis in die jüngste Zeit die Anschauungen über die Entstehung und den Stand des englischen Verwaltungsrechts durch die Werke GNEISTS vermittelt wurden, der als erster die Riesenarbeit geleistet hat, der deutschen Wissenschaft eine umfassende Darstellung des öffentlichen Rechts

---

1) DICEY, Law and Opinion S. 304/5. DICEY S. 309 faßt den Zusammenhang zwischen Benthamismus und Kollektivismus in den prägnanten Satz: „Benthamites . . . . had forged the arms most needed by socialists."

2) Vergl. DICEY, Law and Opinion S. 292: „Much has already been done to diminish the discomfort and the discredit, which may attach itself to pauperism."

3) Besonders charakteristisch hierfür ist die Old Age Pensions Act vom Jahre 1908, die ja sogar das Prinzip der Nichtbeitragsleistung seitens der Versicherten zu den Kosten der Versicherung zum Gesetz erhoben hat. Auch die beiden Reports der Commission on the Poor Laws von 1905 bis 1909, die zwar in ihren Forderungen weit auseinandergehen, verlangen doch beide eine weitgehende Fürsorge und Kontrolle des Staats über die Armenverwaltung.

Englands zu bieten. Aber schon rein zeitlich erstreckt sich die Darstellung GNEISTS nicht mehr auf die neuste Reformgesetzgebung. Stellen wir uns das Bild vor Augen, das GNEIST von der modernen englischen Verwaltungsorganisation entwirft, so sehen wir ihn anknüpfen an das Institut des „Selfgovernment“ in der englischen Lokalverwaltung. Und diese Selbstverwaltung verkörperte sich für GNEIST in der Person des Friedensrichters, der damals die ganze Lokalverwaltung in seiner Hand vereinigte, und dessen Persönlichkeit GNEIST mit dem ganzen Glanz seiner Darstellungsgabe umwoben hat. Die Schaffung der neuen Lokalbehörden durch die Reformgesetze von 1888 und 1894 konnte GNEIST schon nicht mehr bei seiner Schilderung berücksichtigen. Wohl erlebte auch er noch das Entstehen von Zentralbehörden in England, vor allem die Bildung des Local Government Board; aber er sah in ihnen nicht Schöpfungen, welche die geänderten Anschauungen und die gesteigerten Anforderungen der Neuzeit auf dem Gebiet der Verwaltung mit sich brachten, sondern er erblickte in ihnen hauptsächlich eine gegensätzliche Bildung zu dem System des Selfgovernment und betrachtete aus diesem Grunde ihre Entstehung und das ganze neue System mit tiefem Mißtrauen. Das Selfgovernment also ist es, das GNEIST als Mittelpunkt in den Kreis seiner Betrachtungen stellt. Und an diesem Punkte setzt auch die Kritik ein, die REDLICH in dem dritten Teil seines Werkes über die englische Lokalverwaltung [1]) an den Anschauungen GNEISTS übt. Vor allem weist REDLICH mit Recht darauf hin, daß der Ausdruck „Selfgovernment“, mit dem GNEIST die Organisation der inneren Verwaltung in England bezeichnet, niemals in diesem Sinne in der englischen Gesetzgebung und Rechtsprechung gebraucht worden ist, daß vielmehr GNEIST diesen Ausdruck prägte, um an seine deskriptive Darstellung der englischen Verwaltung eine Theorie der Selbstverwaltung als Zusammenfassung der „anwendbaren Grundsätze“ des englischen „Selfgovernment“ anzuschließen [2]). Statt des Ausdrucks „Selfgovernment“ verwendet man in England den Ausdruck „Local Government“, neben den in neuster Zeit die Bezeichnung „Central Government“ für die Zentralverwaltung getreten ist. Die Darstellung GNEISTS entspricht nun insofern nicht der Wirklichkeit, als GNEIST mit einem von ihm selbst konstruierten Selfgovernment an die Schilderung der englischen Verhältnisse ging und die englische Verwaltung nur aus dem Gesichtswinkel seines Selfgovernment betrachtete [3]).

1) REDLICH S. 741 ff. 2) REDLICH S. 744.
3) HATSCHEK Bd. I S. 25.

Und diese Gründe, verbunden mit der Tatsache, daß die neuen Verhältnisse das ganze Bild der englischen Verwaltung vollkommen verschoben haben, sind es hauptsächlich, die GNEISTs Darstellung für die jetzigen Zustände als nicht mehr zutreffend erscheinen lassen.

Dagegen hat uns jetzt REDLICH in seiner „Englischen Lokalverwaltung" ein anschauliches Bild derselben entworfen [1]. Dabei hat er es leider nicht vermieden, sein Buch von einer bestimmten Tendenz ganz frei zu halten. Sir WILLIAM ANSON [2] hat diesem Gefühl den feinsten und richtigsten Ausdruck verliehen, wenn er sagt: „It is to be regretted, that throughout this treatise should run a thread of political commentary, not necessary nor always just, and more appropriate to party journalism than to a great work of historical and analytical exposition." Nach REDLICH ist es nämlich „der beherrschende Einfluß der Ideen der Demokratie" [3], welcher der englischen Verwaltung ihr heutiges Gepräge verleiht. Trotzdem das ganze REDLICHsche Buch nach dieser Tendenz orientiert ist, bleibt uns REDLICH aber doch Rechenschaft darüber schuldig, in welchem Sinn er eigentlich das Wort „Demokratie" aufgefaßt haben will. Gerade aus der vorhergehenden Schilderung ergibt sich die Mehrdeutigkeit dieses Begriffes auf politischem Gebiet [4]. Wir haben schon darauf hingewiesen, welche Kluft den „Demokraten" BENTHAM von den modernen Kollektivisten trennt. DICEY hat in seinem hier schon oft zitierten Buche klar nachgewiesen, daß es eben nicht der ungebrochene Strom einer einheitlichen „Demokratie" war, welcher das moderne englische Verwaltungsrecht gestaltet hat, sondern daß verschiedene zum Teil direkt entgegen-

1) Vergl. die Kritik SCHUSTERs im ArchOeffR. Bd. 19 S. 169 ff. und die Würdigung ANSONs von REDLICHs Buch als der z. Zt. besten Schilderung der englischen Lokalverwaltung in seinem Werk „The Law and Custom of the Constitution" 3. Aufl. Bd. II T. 2, 1908 S. 49 Anm. 2. — Insoweit HATSCHEK REDLICHs Tatsachenmaterial und Schilderung angreift, sind seine Angriffe nicht zutreffend, wie auch HATSCHEKs Behauptung (Bd. I S. 82 Anm.), REDLICHs Buch sei das Produkt einer politischen Tendenzschriftstellerei und als solches wissenschaftlich unbrauchbar, viel zu weit geht.

2) An der oben zitierten Stelle.

3) Vergl. REDLICH S. 825 unten.

4) Vergl. die feinen Bemerkungen DICEYs, Law and Opinion S. 50 ff. über die verschiedene Bedeutung des Wortes „Democracy", je nachdem es zur Bezeichnung einer Gesellschaftsform oder einer Regierungsform gebraucht wird. DICEY weist auch im weiteren Verlaufe seiner Ausführungen die Behauptung, als ob „the advance of democracy" den Schlüssel zur Entwicklung des englischen Rechts im 19. Jahrhundert biete, als unrichtig nach.

gesetzte Strömungen seine jetzige Form beeinflußt haben und noch beeinflussen. Versteht aber Redlich unter dem „Einfluß der demokratischen Ideen“ die gesteigerte Teilnahme der Massen an der Bildung des souveränen Parlaments, dann muß er es wenigstens dem politischen Gefühl des Einzelnen überlassen, zu beurteilen, ob die düstere Prognose, die Gneist der weiteren Entwicklung des öffentlichen Lebens in England gestellt hat, so ganz ohne Fundierung erscheint [1]). Auf jeden Fall verführt seine idealisierende Tendenz der „Demokratisierung“ der englischen Lokalverwaltung Redlich dazu, die Schattenseiten dieser Entwicklung nicht zu sehen oder doch zu unterschätzen. Und das zeigt sich einmal in der einseitigen Schilderung, die Redlich von der modernen Zentralverwaltung entwirft, wobei er dieselbe mehr als Anhängsel der Lokalverwaltung, wie als selbständige Erscheinung betrachtet [2]). Vor allem aber unterschätzt Redlich die Einwirkung der neuen Entwicklung auf das Problem der Verwaltungsgerichtsbarkeit, indem er „das zähe Festhalten des volksmäßigen Elementes am Common Law“ [3]) behauptet und das Vorhandensein von Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit im modernen England überhaupt leugnet. Wenn Redlich ausführt, daß „in der langsam erfolgten Umgestaltung der Rechtsstellung des Richtertums gegenüber der Krone die eigentliche Geschichte des englischen Beamtentums der inneren Verwaltung liege“ [4]), so ist demgegenüber zu bemerken, daß die Entwicklung damit nicht stillgestanden hat, sondern daß heute in dem Zusammenstoß der Verwaltungsgesetzgebung eines allmäch-

---

1) Vergl. Dicey, Law and Opinion S. 52, der „Democracy“ im Sinn einer Regierungsform definiert als: „A form of government, namely a constitution under which sovereign power is possessed by the numerical majority of the male citizens“, und darauf hinweist, daß man unter dieser Voraussetzung unter „advance of Democracy“ verstehen müsse „the approach to government by numbers, or in current though inaccurate phraseology by the people“. — Dem Verlauf der englischen Parteikämpfe in den letzten Jahren gegenüber ist man wohl zu der Frage berechtigt, ob die Prophezeiung Gneists, „aus dem Verlauf der englischen Staatsentwicklung selbst ergibt sich vielmehr die Aussicht, daß die dritte Generation unseres Jahrhunderts in eine Aera der radikalen Aktion und der heftigen Gegenaktion der bisher regierenden Klasse verlaufen wird“, wirklich so unrichtig ist, wie Redlich (S. 754) das glauben machen will.

2) Hatschek (Kr. V. J. Sch. 1903 S. 285) hat nicht so unrecht, wenn er in seiner Kritik des Redlichschen Buches sagt: „Nachdem Redlich die „Autonomie“ der Kommunalverbände in so leuchtenden Farben geschildert, wird natürlich die Zentralgewalt in London, das Local Government Board, bezw. seine Machtvollkommenheit in sehr bescheidenem Grau abgetönt.“

3) Redlich S. 769. 4) Redlich S. 770.

tigen Parlaments mit der auf das Common Law gestützten Rechtsstellung der Richter neue Probleme auf dem Gebiete der Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgetaucht sind.

Die hier zunächst nur kurz angedeuteten Lücken, die in der bisherigen deutschen Literatur über englische Verwaltung noch offen stehen, bilden das Motiv für die folgende Darstellung. Wie REDLICHs Werk bestimmt war, eine grundsätzliche Einseitigkeit der Arbeiten GNEISTs auszugleichen, so bedarf nunmehr auch die Betrachtungsweise REDLICHs ihrerseits einer Vervollständigung.

Somit gliedert sich die folgende Schilderung von selbst in zwei Teile, von denen der erste eine Beschreibung der Formen und Tendenzen der modernen Verwaltungsorganisation in England zu geben sucht, während der zweite das Verhältnis des neuen Verwaltungsrechts zu der Rechtsstellung der Richter und damit das Problem der Verwaltungsgerichtsbarkeit in England schildert, wobei ein Vergleich mit den deutschen Verhältnissen auf diesem Gebiete sich von selbst aufdrängt.

Es versteht sich hierbei von selbst, daß in vielen wesentlichen Punkten diese Schilderung auf den beiden großen älteren Werken REDLICHs und HATSCHEKs [1]) sich aufbaut, und so kann es hier nicht unsere Aufgabe sein, die Lokalverwaltung in allen ihren Einzelheiten oder gar in den verschiedenen Stufen ihrer Entwicklung noch einmal zur Darstellung zu bringen.

1) JOSEPH REDLICH, Englische Lokalverwaltung 1901. JULIUS HATSCHEK, Englisches Staatsrecht, I. Bd. die Verfassung 1905, II. Bd. die Verwaltung 1906, im Handbuch des Oeffentlichen Rechts IV. II. 4. I. u. II.

Erster Teil.

Die Formen der modernen englischen Verwaltungsorganisation in der Lokal- und inneren Zentralverwaltung.

Erster Abschnitt.

Die Stellung des Friedensrichtertums in der modernen Lokalverwaltung.

Gneist hat uns in all seinen Schriften über England das Friedensrichteramt als Rückgrat der von ihm verherrlichten Selbstverwaltung immer wieder vorgeführt. Und nicht mit Unrecht! Denn überblicken wir die Geschichte der alten Grafschaftsverwaltung, so sehen wir, daß die alten Aemter der Grafschaft, die sog. „Great Officers of the County“ ihre frühere Bedeutung wenigstens auf dem uns hier allein berührenden Gebiet der inneren Verwaltung ganz eingebüßt haben. Sie sind entweder, wie das Amt des Sheriff und des Lord Lieutenant zu reinen Repräsentationsorganen mit sehr beschränktem Wirkungskreis herabgesunken, oder sie wurden, wie der Coroner, als Beamte der modernen Grafschaftsverwaltung in die neue Organisation eingefügt.

Nur das Friedensrichteramt hat bis heute, wenigstens nach außen hin, seinen Charakter unverändert bewahrt und bildete zu Gneists Zeit das wichtigste Organ der inneren Lokalverwaltung. Die einzigartige Stellung, die das Friedensrichteramt noch heute einnimmt, erklärt sich nur aus seiner historischen Entwicklung.

Die Schaffung des Friedensrichteramtes durch das Gesetz von 1360 (st. 34 Edw. III. c. 1) bedeutete ja nur einen vorläufigen Abschluß in der zentralisierenden Politik der Plantagenets, die auf eine Stärkung der königlichen Gewalt in den Grafschaften hinauslief. Wie die königliche Gerichtsbarkeit im 13. und 14. Jahrhundert

die Rechtsprechung der alten County Courts immer mehr aufsog, so versuchte der König auch die dem Sheriff verbliebene Polizeigewalt und Gerichtsbarkeit in geringfügigen Strafsachen, die noch in den alten Formen des Gemeindegerichts ausgeübt wurde, unter seine Kontrolle zu bringen[1]). Aus diesem Bestreben heraus resultieren dann die schon unter Richard I. beginnenden Versuche, dem Sheriff Angehörige der Grafschaft (Knights) als „Conservatores Pacis" zur Seite zu stellen, um eine durchgreifendere Polizeigewalt zu gewährleisten. Der Erlaß des Statuts von Winchester unter Edward I. machte einen weiteren Ausbau der grafschaftlichen Polizeiverwaltung wünschenswert, und so wurden schon kurz nach dem Regierungsantritt Edwards II. in jeder Grafschaft besondere Friedensbewahrer ernannt, mit der Aufgabe, ständig in der Grafschaft zu residieren und dieselbe, wenn immer die Friedensbewahrung es erforderte, zu bereisen und zu visitieren. Die in den damaligen unruhigen Zeiten schon vorhandene Gärung drohte sich nun bei der Thronentsetzung Edwards II. in größeren Unruhen Luft zu machen. Dies führte kurz nach der Thronbesteigung Edwards III. zu dem Eingreifen des Parlaments, das durch die st. 2 Edw. III. c. 16 die Einsetzung von Ansässigen der Grafschaft als Polizeiherrn bestätigte. Schließlich gab das Gesetz von 1360 (34 Edw. III. c. 1) den bisherigen Friedensbewahrern zum ersten Male auch rein richterliche Funktionen zur Aburteilung von schweren Verbrechen (Felonies)[2]) und Uebertretungen. Die Einleitung (Preamble) dieses Statuts gebrauchte zum ersten Male den Ausdruck „Justice of the Peace"[3]). Die doppelten Funktionen als Polizeibeamte und als Richter, welche den Friedens-

1) Gneist S. 300 ff.

2) Ueber die Bedeutung des Wortes „Felony" vergl. Holdsworth Bd. II S. 203: „It is a general word, which covers all the more serious crimes, which being breaches of the king's peace, fell within the jurisdiction of his courts."

3) Es ist merkwürdig, daß noch der im Jahre 1910 veröffentlichte Report der „Royal Commission on the selection of J. P." den alten Irrtum wiederholt, unter Eduard III. wäre die Wahl der Conservators of the Peace dem Volke genommen und dem König gegeben worden. Schon Gneist S. 303 Anm. 3 B weist auf diesen Irrtum Lambards und Blackstones hin und Beard erklärt S. 44 Anm. 1: „Enough has been said to demonstrate clearly, that Edward III. did not seize upon a local institution, which has been developed by the people. Lambard is the source of many errors concerning the J. P., which have been repeated by Blackstone." Ebenso kritiklos wie der Report erklären Scholefield and Hills, Appeals from Justices 1902 S. 1: „the statute 1 Edw. III c. 16 took away the right of the people to elect „conservators of the peace" and vested in the Crown the power to nominate or assign justices, or, as they were styled in the Act, „keepers of the peace".

richtern durch dieses Gesetz übertragen wurden, treten deutlich in dem Wortlaut desselben hervor: „... in every County of England shall be assigned for the keeping of the peace one Lord and with him 3 or 4 more of the most worthy in the county with some learned in the law and they shall have power . . . to take and arrest all those that they may find by indictment or by suspicion and to put them in prison; and to take of all them that be not of good fame where they shall be found sufficient surety and mainprise of their good behaviour towards the King and his people and the other duly to punish ... And also to hear and determine at the King's suit all manner of felonies and trespasses done in the same county according to the laws and customs aforesaid ...“

Die Bedeutung, welche die Schaffung des mit so großen Verwaltungs- und richterlichen Funktionen ausgestatteten Friedensrichteramtes für die Stärkung der Krone haben mußte, blieb den damaligen Ständen nicht verborgen. Schon unter Edward III. petitionierte das Parlament zweimal, die Wahl der J. P. möge durch das Parlament selbst vorgenommen werden. Dem gegenüber hielt die Krone unerschütterlich an der Ernennung der Friedensrichter durch den König „in council“ fest[1]. Und denselben Standpunkt wahrte sie auch gegenüber einzelnen Großen, welche die Ernennung der Friedensrichter als ein ihnen zukommendes jus regale betrachteten[2].

Ein Gesetz Heinrichs VIII. (27 Henry VIII. c. 24) machte diese Uebergriffe ein- für allemal unmöglich, indem es bestimmte, daß die Ernennung der Friedensrichter durch den König im allgemeinen unter dem großen Siegel, für die Grafschaft Lancaster unter dem Siegel dieser Grafschaft zu erfolgen habe[3].

Blieb so das königliche Ernennungsrecht der Friedensrichter gewahrt, so versuchte andererseits die Krone auch nicht an der Radizierung des Friedensrichteramtes auf die Grafschaft zu rütteln.

1) Gneist S. 303. Maitland S. 234 weist darauf hin, daß das Parlament um dieselbe Zeit die Wählbarkeit des Sheriff durchzusetzen suchte, ebenfalls mit negativem Erfolg. Dagegen drang das Parlament mit seinen Bemühungen, die einjährige Funktionsdauer des Sheriffamtes durchzusetzen, schließlich durch. Und diese Konzession besiegelte, wie Maitland richtig hervorhebt, den Niedergang dieses Amtes, da ein alljährlich wechselnder Beamter natürlich nicht imstande ist, wichtige Verwaltungsaufgaben der Grafschaft mit Erfolg wahrzunehmen.

2) Vergl. Report S. 2 oben und die dort zitierte Einleitung des Statuts 27 Henry VIII. c. 24.

3) Dabei respektierte das Gesetz aber das vielen Städten auf Grund alter Freiheitsbriefe (charters) verliehene Recht, ihre Friedensrichter selbst zu ernennen. Diese Privilegien wurden jedoch fast alle durch die Mun. Corp. Acts von 1835 und 1882 beseitigt (Report S. 2 unten). Vergl. auch Gerland S. 12.

Die Tatsache aber, daß die Friedensrichter aus den Angehörigen der Grafschaft genommen werden mußten, trug sehr zur Popularisierung dieses Amtes bei, vor allem auch beim Parlament. Denn es ist sehr bald dieselbe Klasse, nämlich die „Landed Gentry“, welche die Friedensrichterposten inne hat, und deren Vertreter das Parlament beherrschen. Daß aus diesem Grunde das Parlament auch stets bereit war, die Kompetenz der Friedensrichter immer mehr zu erweitern, bis dieselben zuletzt das einzige staatliche und zugleich das wichtigste Organ in der Lokalverwaltung wurden, erhellt ohne weiteres[1]).

Für die weitere Entwicklung des Amtes sind nun stets diese beiden Gesichtspunkte, nämlich das königliche Ernennungsrecht und die Radizierung des Amtes auf die Grafschaft von ausschlaggebender Bedeutung gewesen. Das königliche Ernennungsrecht wird seit dem schon erwähnten Gesetz Heinrichs VIII. de facto durch den Lord Chancellor, als Bewahrer des großen Siegels resp. durch den Kanzler der Grafschaft Lancaster ausgeübt. Und wenn wir die tatsächlichen Einflüsse verfolgen wollen, die zu den verschiedenen Perioden für die Besetzung der Friedensrichterstellen maßgebend waren, so ist es die jeweilige Position des Lord Chancellor, die dafür als Kriterium wesentlich in Betracht kommt. Unter Heinrich VIII. und seinen Nachfolgern, wie unter den Stuarts, ist es die schon oben geschilderte Stellung des Lord Chancellor als erstem Ratgeber des Königs und Haupt des Privy Council, der den persönlichen Einfluß der Krone bei der Ernennung der Friedensrichter ausschlaggebend macht. Die Friedensrichter in dieser Periode erscheinen als „Handlanger“ der königlichen Gewalt, bestimmt, den Verordnungen des Council in den Grafschaften Geltung zu verschaffen[2]). Vor allem übte auch die Sternkammer eine scharfe, aber zum Teil sehr wohltätige und nötige Verwaltungskontrolle über die Friedensrichter aus[3]). Trotzdem ging die Krone nie so weit, das ihr zustehende Entlassungsrecht der Friedensrichter, die ja rechtlich niemals richterliche Unabhängigkeit besaßen und bis heute nicht besitzen, sondern ihr Amt nur „during the king's good plea-

1) Vergl. Maitland S. 206, 207. Redlich S. 614.

2) Hatschek Bd. II S. 109 ff.

3) Redlich S. 27 und die dort Zit. Holdsworth Bd. I S. 283/84. Beard S. 144 weist darauf hin, daß man sich von den Friedensrichtern dieser Zeit absolut kein Idealbild zu machen brauche: „It need not be thought, that they were uniformly active, efficient and capable administrators. The gentry of the time were often extremely ignorant and brutal, although as a rule they were not far behind the general enlightment of the age.“

sure“ inne hatten, auch praktisch in Anwendung zu bringen[1]). Die Revolution beseitigte die Sternkammer und vernichtete alle Ansätze zu einer starken Zentralgewalt. An Stelle dessen verwaltete das Parlament durch Verfügungen in Gesetzesform, übte aber nicht direkt eine Verwaltungskontrolle über die Friedensrichter aus[2]). Das 18. Jahrhundert ist deshalb auch die Zeit des klassischen „Selfgovernment“, nämlich einer nur der Rechtskontrolle durch die Obergerichte, aber keinerlei direkten Verwaltungskontrolle unterliegenden Lokalverwaltung durch eine bestimmte Klasse, die „Landed Gentry“.

Der Grund nun, weshalb das Friedensrichteramt ein förmliches Monopol der grundbesitzenden Klasse in der Grafschaft wurde, liegt in dem Aufkommen der Grundbesitzqualifikation (Property Qualification) für das Friedensrichteramt. Bei der Schaffung desselben hatten die Statuten als einzige Qualifikation für das Amt festgelegt, daß die Friedensrichter in der Grafschaft ansässig und „of the best reputation and most worthy men in the county or of the most sufficient knights, esquires and gentlemen of the law“ sein sollten[3]). „Erst der Adelseinfluß unter dem Hause Lancaster führte einen bestimmten Zensus ein, 18. Henr. VI. c. 11“[4]). Dieses Gesetz bestimmte, daß niemand als Friedensrichter auf die Kommission gesetzt werden sollte, der nicht Land im Werte von mindestens 20 £ Rente besitze. Dieser Zensus wurde unter Georg II. ganz bewußt im Interesse des grundbesitzenden Adels dahin erweitert, daß die Zulassung zum Friedensrichteramte von dem Besitz einer Jahresrente von 100 £ aus erblichem oder lebenslänglichem Freehold oder Copyhold abhängig gemacht wurde (18 Geo. II. c. 20). Dazu kam noch, daß die ursprünglich an die Friedensrichter bezahlten Diäten[5]) bald abkamen, und die so zum „Ehrenamt“ gewordene Stellung schon dadurch nur den besitzenden Klassen offenstand. Und auf diesem sich selbst überlassenen egoistischen Friedensrichtertum[6]) baute dann Gneist sein Ideal eines Selfgovernment auf.

Gneist war es auch, der betonte, daß „die faktische Lebenslänglichkeit des Amtes, die es bei dem schnellen Wechsel der Parteien unmöglich machen würde, aus der Ernennung ein nachhaltiges Parteiinteresse zu machen, noch mehr aber die gewohnheitsmäßige

---

1) Nur Karl I. griff im Jahre 1626 im Höhepunkt seines Konflikts mit dem Parlament zu dieser Maßregel (Holdsworth Bd. I S. 127 Anm. 5).

2) Siehe oben S. 13. Hatschek Bd. I S. 111, Redlich S. 51.

3) Report S. 2. 4) Gneist S. 305 oben. 5) Redlich S. 61 ff.

6) Hatschek Bd. II S. 112.

Beschäftigung mit dem Recht, an dessen Stelle einen kollegialischen Geist der Amtsverwaltung erzeugt habe, vor dem der Parteigeist zurücktrete"[1]). Aber dieser von GNEIST gerühmte Vorzug des Friedensrichtertums ist neuerdings mit der weiteren Ausbildung der parlamentarischen Regierungsform verschwunden. Seit der tatsächlichen Okkupierung des Friedensrichteramtes durch die „Landed Gentry" wurden die Vorschläge für die Besetzung der Friedensrichterbank in den Grafschaften dem Lord Chancellor durch den Lord Lieutenant[2]) übermittelt, dessen Vorschläge auch meist akzeptiert wurden. Nach dem bisher Erörterten mußten sich die Vorschläge des Lord Lieutenant in den Grafschaften notwendigerweise auf Mitglieder der grundbesitzenden Klasse beschränken. Diese Klasse ist aber ohne Ausnahme konservativ in parteipolitischem Sinne[3]). Und so kam es, daß im Gegensatz zu der sonstigen Kräfteverteilung der beiden großen Parteien in England, die sich mehr oder weniger die Wage halten, die Friedensrichterbank in den Grafschaften sich bis in die letzten Jahre überwiegend aus konservativen Elementen zusammensetzte. Während die Reformgesetze des 19. Jahrhunderts das Parlament stark „demokratisierten", brach sich die demokratische Flut an dem Friedensrichteramte. Diese Umstände führten schon im Laufe des 19. Jahrhunderts wiederholt zu Debatten im Parlament, wobei besonders versucht wurde, dem, dem Kabinett angehörigen und damit dem Parlament verantwortlichen Lord Chancellor dadurch den Rücken zu stärken, daß immer wieder betont wurde, die Lord Lieutenants hätten kein Recht auf die Berücksichtigung ihrer Vorschläge, sondern die Ernennung der J. P. liege einzig und allein in den Händen des Lord Chancellor. Aber die Liberalen verhehlten sich keineswegs, daß das Haupthindernis für die Demokratisierung des Friedensrichtertums nicht in dem Vorschlagsrecht des Lord Lieutenant, sondern in der „Property Qualification" und in dem ehrenamtlichen Charakter des

1) GNEIST, Selfgovernment S. 909.

2) Der Lord Lieutenant hat diese Vorschlagsbefugnis als Haupt der Friedensrichterbank in den Grafschaften, da sein Amt auch praktisch immer mit dem des „Custos Rotulorum", der als erster Friedensrichter der Grafschaft galt und die friedensrichterlichen Akten aufbewahrte, verbunden ist. — Vergl. GNEIST, Selfgovernment § 35.

3) Bei der „Landed Gentry" trifft auch heute eine konservative Lebensanschauung mit der Zugehörigkeit zur konservativen Partei zusammen. Daß dies durchaus nicht durchgängig der Fall ist, dafür vergl. die guten Ausführungen von LOWELL Bd. I S. 417 über den Doppelsinn des Wortes „conservative" und die scharfe Ausprägung dieses doppelten Sinnes in England.

Amtes liege. Und ihren ersten großen Erfolg errangen diese demokratisierenden Tendenzen durch die Beseitigung der property qualification. Schon ein Gesetz aus dem Jahre 1875 (38 und 39 V. c. 34) hatte die bisherigen Bestimmungen dahin gemildert, daß auch Miete, verbunden mit Aufenthalt in einem zu mehr als 100 £ eingeschätzten Hause in der Grafschaft, die Qualifikation zum Friedensrichteramte geben sollte. Ihren Abschluß erreichte diese Entwicklung dann durch die wichtige „Justices of the Peace Act 1906 (6 Edw. 7 c. 16)", die nach dem beispiellosen Wahlsieg der Liberalen im vorhergehenden Jahre durch die neue liberale Regierung durchgebracht wurde. S. 1 dieses Gesetzes beseitigt jede „property qualification" für die Friedensrichter der Grafschaft. S. 2 lockert die Radizierung des Amtes auf die Grafschaft insoweit, als sie auch einen Aufenthalt innerhalb von 7 Meilen im Umkreis der Grafschaftsgrenzen für eine genügende Qualifikation erklärt. Schließlich beseitigt s. 3 des Gesetzes die bisherige Disqualifikation von Solicitors zum Friedensrichteramte, die bisher, soweit sie praktizierten, von der Ernennung zum J. P. ausgeschlossen waren (6 u. 7 V. c. 73). Die einzigen zurzeit noch erforderlichen Qualifikationen für das Amt sind Volljährigkeit und Wohnsitz in der Grafschaft oder innerhalb von 7 Meilen im Umkreis der Grafschaftsgrenzen. Daß der Effekt dieses Gesetzes dahin zielte, das bisher praktisch vorhandene Privilegium der besitzenden Klassen auf die Besetzung der Friedensrichterstellen zu beseitigen oder doch wenigstens zu mildern, wurde von dem damaligen Solicitor General, der das Gesetz im Parlament einbrachte, in der Begründung selbst hervorgehoben[1]).

Das Gesetz von 1906 hat im wesentlichen für die Grafschaften

1) Vergl. den Artikel: „Appointment and Qualification of J. P." in der Zeitschrift „The Justice of the Peace" (1906) S. 182: „in supporting the bill, by which it is thought to abolish those qualifications the Solicitor General argued, that they very materially restricted the area of choice in the appointment of Gentlemen living in the country to this important official office, and that there were some industrious districts in mining and manufacturing Counties, where it had not only been difficult but almost impossible to procure Gentlemen in any way to fulfil magisterial duties, who at the same time possess the qualification as resident landowner or occupier." Und daß man sich der weittragenden politischen Tendenz des Gesetzes wohl bewußt war, dafür spricht der Schlußsatz dieses Artikels: „In conclusion we can only express the wish, which is most probably shared by a large number of our readers, that the abolition of all qualifications for the office of J. P. would be an alteration of the law, which would be opposed to the best interests of the Community, and which would tend to destroy the best traditions of this ancient and important office."

nur den Zustand geschaffen, der in den Städten (Boroughs) schon seit der Mun. Corp. Act 1882 bestand. Nach s. 157 dieses Gesetzes müssen die städtischen Friedensrichter (Borough Justices) entweder in dem Borough oder innerhalb 7 Meilen der Grenzen desselben ihren Wohnsitz oder ein Haus oder Grundstück im Borough inne haben, ohne daß dafür aber irgend eine Wertgrenze festgesetzt wäre [1]). Das Bürgerrecht des Borough brauchen sie dagegen nicht zu erwerben. Es ist klar, daß diese Bestimmungen für die städtischen Friedensrichter der Demokratisierung des Amtes viel weniger Widerstand boten, als die grafschaftlichen Besitzqualifikationen, und tatsächlich werden schon seit längerer Zeit in den Städten auch Mitglieder der nichtbesitzenden Klassen zu Friedensrichtern ernannt [2]).

Aber die durch das Gesetz von 1906 bewirkte Gleichstellung von Stadt und Land hinsichtlich der friedensrichterlichen Qualifikationen genügte den Förderern der Demokratisierung dieses Amtes noch nicht. Sie verlangten weitere Kautelen für eine unpolitische Besetzung der Friedensrichterbank sowohl in den Grafschaften wie in den Städten. Nachdem im House of Commons, allerdings erfolglos, mehrere dahinzielende Gesetzesvorschläge eingebracht worden waren [3]), zeigte sich der Erfolg dieser Bestrebungen in der Einsetzung einer Royal Commission im November 1909 mit dem Zweck, zu berichten, ob und welche Schritte angezeigt erschienen, um die Ernennung geeigneter Personen für das Friedensrichteramt ohne Rücksicht auf Glaube und politische Ueberzeugung (irrespective of creed and political opinion) zu erleichtern. Der sehr interessante Bericht (Report) dieser Kommission datiert vom 6. Juli 1910. Die Kommission stand der festgestellten Tatsache gegenüber, daß im Jahre 1905 die weitaus überwiegende Zahl sämtlicher Friedensrichter in den Grafschaften der konservativen Partei angehörte. Der als Zeuge für diese Erscheinung von der Kommission gehörte Lord Chancellor wies auf die schon erwähnte Tatsache hin, daß die be-

---

1) Renton, Art. „Justice of the Peace“ S. 589 bezeichnet es als fraglich, ob diese für Borough Justices erforderte „Occupation Qualification“ durch die Beseitigung der „Property Qualification“ für County Justices nicht auch aufgehoben sei. 2) Gerland S. 6/7.

3) Vergl. auch das dem damaligen Lord Chancellor, Lord Loreburn, im Dezember 1906 überreichte, von 88 Mitgliedern des House of Commons unterzeichnete Memorandum, dessen erster Satz lautet: „That we believe the present system of appointment of the persons charged with the local administration of Jurisdiction in County Districts to be a wrong system and would warmly welcome a proposal of the Government which would put it upon an entirely non-political basis.“

sitzenden Klassen in den Grafschaften durchgängig konservativ seien, und daß es infolgedessen sich von selbst ergebe, daß die an den Lord Lieutenant gerichteten Empfehlungen für Friedensrichterposten in der Regel unwillkürlich, ab und zu auch bewußt, politisch gefärbt seien[1]). Dabei stellte die Kommission auf Grund verschiedener Zeugenaussagen fest, daß gerade durch Parlamentsmitglieder oder Wahlagenten dem Lord Lieutenant eine große Anzahl von Gesuchen zur Ernennung von Friedensrichtern unterbreitet würden. Da die Stellung eines Friedensrichters vor allem auch eine soziale Auszeichnung bedeutet, so liegt die Gefahr natürlich außerordentlich nahe, durch die Verschaffung eines Friedensrichterpostens politische Gesinnung und Dienste zu belohnen[2]). Die Kommission hat nun nach Prüfung des ihr vorliegenden Materials ihre Schlüsse und Anregungen in 13 Thesen niedergelegt[3]). In diesen betont sie zunächst, daß es nicht im öffentlichen Interesse liege, wenn die Friedensrichterbank politisch einseitig zusammengesetzt sei, und daß jeder dahingehende Einfluß von Politikern strengstens zu verurteilen sei. Es sei Sache des Lord Chancellor und der Lord Lieutenants, allen derartigen Einflüssen auf das energischste entgegenzutreten und vor allem auch nicht eingeforderte Empfehlungen seitens Parlamentskandidaten und politischen Agenten zurückzuweisen. Außerdem liege es im öffentlichen Interesse, daß Personen jedes Standes zu Friedensrichtern ernannt würden, vor allem auch die mit den sozialen Verhältnissen besonders vertrauten Arbeiter. Um den Lord Chancellor und die Lord Lieutenants in der Erhaltung unparteiischer Information über zum Friedensrichteramt geeignete Personen zu unterstützen, sollten in den Grafschaften und den Städten besondere Ausschüsse gebildet werden (sog. Advisory Committees). Die Mitglieder derselben sollten durch den Lord Chancellor ernannt werden. Im übrigen solle an dem königlichen Ernennungsrecht, sowie an der Verantwortlichkeit des Lord Chancellor für die gemachten Ernennungen und am Vorschlagsrecht der Lord Lieutenants nicht gerüttelt werden. Schließlich sucht die Kommission auch dem stark empfundenen Uebelstand, daß viele Personen die als soziale Auszeichnung gewertete Stellung eines Friedensrichters erstreben, ohne auch die damit verbundenen Pflichten zu übernehmen und auszuüben, dadurch zu steuern, daß sie vorschlägt, derartige Personen zur Aufgabe ihres Amtes aufzufordern und, falls sie dieser Aufforderung nicht nachkommen, sie von

1) Vergl. den Bericht in der Times vom 3. III. 1910.

2) Vergl. Report S. 8/9 und 12/13. 3) Report S. 14/15.

der Kommission zu streichen[1]). Schon die jährlichen Ernennungszahlen beweisen durch ihre Höhe, daß der tatsächliche Bedarf an Friedensrichtern weit überschritten wird. So wurden nur in England und Wales ernannt: 1902, 616; 1903, 695; 1904, 751; 1905, 811; 1906, 2072; 1907, 1472; 1908, 850[2]). Sonach wurden in den genannten sieben Jahren allein 7267 Friedensrichter neu ernannt. Wieviele von diesen amtieren und wie viele nicht, ist nicht festzustellen[3]).

Die einzige in den Thesen der Kommission enthaltene Neuanregung, nämlich die Bildung von Advisory Committees, ist schon größtenteils in die Tat umgesetzt. So wurde durch den Kanzler der Grafschaft Lancaster ein derartiger Ausschuß ernannt, bestehend aus dem Lord Lieutenant als Vorsitzenden und vier Mitgliedern, unter denen sich auch der Vorsitzende des Grafschaftsrats befindet[4]).

Am 1. Mai 1911 erklärte der Prime Minister in Beantwortung einer an ihn gestellten Frage im Parlament, daß bis zum August 1911 voraussichtlich in allen Grafschaften Advisory Comittees errichtet sein würden, und daß der Lord Chancellor die Erwartung hege, daß dieselben nützliche Resultate zeitigen würden. In Boroughs sollten Ausschüsse nur dann gebildet werden, wenn ihre Errichtung nötig schiene oder besonders gewünscht würde[5]).

Für den unbefangenen Beobachter kann es kaum einem Zweifel unterliegen, daß mit dem Report der Royal Commission, so nützlich seine Anregungen erscheinen, nur ein vorläufiger Abschluß in der

---

1) Schon BLACKSTONE's Commentaries Bd. I S. 351/352 weisen auf den im Text berührten Mißstand hin: „Touching the number and qualifications of these justices; it was ordained by statute 18. Edw. III c. 2 that 2 or 3, of the best reputation in each county, shall be assigned to be keepers of the peace. But these being found rather too few for that purpose, it was provided by statute 34 Edw. III c. 1. that one lord, and 3, or 4, of the most worthy men in the county, with some learned in the law, shall be made justices in every county. But afterwards the number of justices, through the ambition of private persons, became so large, that it was thought necessary by statute 12 Ric. II c. 10 u. 14 Ric. II c. 11 to restrain them, at first to 6, & afterwards to 8 only. But this rule is now disregarded, and the cause seems to be, that the growing number of statute laws, committed from time to time to the charge of justices of the peace have occasioned also (and very reasonably) their increase to a larger number."

2) Vergl. die Aussage des Permanent Secretary des Lord Chancellor, Sir K. Muir Mackenzie, vor der Royal Commission, abgedruckt in der Times vom 23. II. 1910.

3) Ueber die Schwierigkeit, praktisch wertvolles Zahlenmaterial zu erhalten, vergl. GERLAND S. 18.

4) Vergl. die Zeitschrift Justice of the Peace 1910 S. 475.

5) Justice of the Peace 1911 S. 209/210.

Entwicklung erreicht ist. Auch scheinen die Verfechter der weiteren Demokratisierung des Friedensrichteramtes in ihren Anstrengungen durchaus nicht nachzulassen[1]). Ihr nächstes Ziel wird wohl sein müssen, den bisherigen ehrenamtlichen Charakter des Amtes zu beseitigen[2]). Wie sich aber die Entwicklung weiter gestalten wird, ob der J. P. als „the great unpaid“ überhaupt verschwinden und festbezahlte Richter (Stipendiary Magistrates) ganz an seine Stelle treten werden[3]), oder ob man dem Friedensrichter als solchen

1) Sehr bezeichnend dafür sind die Bestrebungen des Sohnes von Lord Rosebery, Neil Primrose, der im Sommer 1911 eine der Regierung durchaus nicht sehr willkommene Kampagne für die weitere Demokratisierung der Friedensrichterbank eröffnete, und dabei das Ergebnis der Royal Commission scharf kritisierte. Der folgende Auszug aus einem Brief von Neil Primrose an die Daily News vom 4. VII. 1911 gibt seine Ansichten darüber wieder: „Sir, -By request of the committee appointed at a meeting of liberal County Members, we propose to furnish you with the results of the inquiry which our committee has undertaken into the composition of the county benches of England and Wales. The general dissatisfaction and bitter disappointment in the Liberal ranks on this point since the advent of the Liberal Government in 1905 has grown steadily. It has now been brought to a head by the publication of the report of the Royal Commission and the determination of the Lord Chancellor to act upon it, before the House of Commons has been given an opportunity to express any opinion.

Shortly, the Royal Commission's report suggests the appointment in each county of Advisory Committes, presided over by the Lord-Lieutenant. The Lord Chancellor has doubtless made an effort to balance parties on these committees, but their inherent evil is that the casting vote of the Lord-Lieutenant will still leave him master of the situation. Hence the power of the Lord-Lieutenant, who is always drawn from one class, will be in no way affected and the old system, hitherto based on custom, will be perpetuated on a formally recognised and quasi-legal basis.“ Im Dezember 1911 wies dann die Regierung im House of Commons die Angriffe von Neil Primrose gegen den Lordkanzler, Lord Loreburn, zurück (Part. Deb. 1911 Commons 32 2708—2783). Wie der neue Lordkanzler, Lord Haldane, sich zu diesen Fragen stellen wird, bleibt abzuwarten.

2) Die Ausführungen Gerlands S. 7 scheinen mir in dieser Hinsicht durchaus das Richtige zu treffen.

3) Die Beschreitung dieses Weges zur Entpolitisierung des Friedensrichteramts hält der als Zeuge vor der Royal Commission vernommene Lord-Lieutenant von Staffordshire, Lord Dartmouth, für die einzig mögliche, wenn auch nicht wünschenswerte Lösung (vergl. Bericht in der Times vom 10. III. 1910): „It would be absolute impossible to leave all these appointments out of party politics and it seemed to him that there were only two possible alternatives, both of them very indesirable; one was to accept the political situation and look upon the Bench as a reward for political service, the other was to put the whole of the administration of Justices in the County into the hands of Stipendiary Magistrates.“

Diäten bewilligen wird[1]), läßt sich nicht voraussehen. Nur das eine kann man zuversichtlich schon jetzt behaupten: der J. P., wie ihn Coke und nach ihm Gneist sahen, gehört der Vergangenheit an, und es ist nur die Frage, ob ihn die demokratische Flut mit der Zeit ganz hinwegschwemmen wird, oder ob er sich noch, allerdings in geänderter Form, als übriggebliebene Säule aus dem Bau des alten England weiter behaupten wird[2]).

Betrachten wir nun die Kompetenz der Friedensrichter, so sehen wir, daß ihr früherer Funktionsbereich durch die sie berufende Kommission umfaßt wurde. Diese Kommission wurde im Jahre 1570 durch die Gesamtheit der damaligen Richter einer endgültigen Redaktion unterworfen. Im Jahre 1878 wurde sie umredigiert und eine gemeinsame Form für die Grafschaften und die Städte geschaffen. Der materielle Inhalt der Kommission blieb jedoch, abgesehen von dem Wegfall der sog. Quorumklausel, unberührt. Die Quorumklausel — so benannt nach den Worten der Kommission: „quorum aliquem vestrum A, B, C, D etc. esse volumus" — bestimmte, daß nur ein ausgesuchtes Kollegium von Richtern zur Aburteilung von „Felonies" und Uebertretungen zuständig sein sollte, und daß sich in demselben immer mindestens ein rechtsgelehrter Richter, ein sog. Justice of the Quorum, befinden müsse. Diese Quorumklausel war jedoch schon zu Blackstones Zeit vollständig obsolet geworden. Ihr Zweck, nämlich das Laienelement auf der Richterbank nicht ohne rechtsgelehrte Unterstützung zu lassen, wird heute erreicht durch die Teilnahme und faktische Leitung der Verhandlungen seitens des rechtsgelehrten Clerk der Friedensrichter, abgesehen davon, daß

---

1) Redlich S. 61 ff. weist darauf hin, wie sich langsam die Gepflogenheit herausgebildet habe, weder für die Teilnahme an den Verhandlungen des Unterhauses noch für die Tätigkeit in der Verwaltung irgendwelche Entschädigung zu gewähren. Für das Unterhaus ist dieser Grundsatz jetzt durchbrochen worden; ob das Friedensrichteramt nachfolgen wird, kann nur die Zukunft lehren.

2) Wie vorsichtig man mit Prophezeiungen in diesen Dingen sein muß, zeigt so recht deutlich Hatschek. Hatschek erklärt Bd. II S. 430 Anm. 3: „Demokratisch ist das Friedensrichtertum durchaus nicht geworden. Zwar werden beinahe alljährlich Anträge im Parlament gestellt, das Friedensrichteramt von den Grundbesitzqualifikationen unabhängig zu machen — doch fallen diese Bills natürlich durch." — Dabei zitiert er in derselben Anmerkung noch eine Rede des Lordkanzlers vom 22. Juni 1906, während das Gesetz über die Aufhebung der Grundstücksqualifikation bereits vom 4. August 1906 datiert ist! S. 674 seines Buchs bringt er dann die Bestimmungen des Gesetzes von 1906 ohne Kommentar als Anmerkung nach. — Gegen Hatscheks Auffassung auch Gerland S. 7 Anm. 3.

sich heutzutage auch unter den Justices selbst viele befinden, die juristisch gebildet sind, so vor allem Barristers, die nicht praktizieren[1]). In der Praxis wird nun nicht für jede Neuernennung eine neue Kommission erlassen, sondern die Namen der neuen Justices werden denen der anderen im Anhang hinzugefügt, bis die Weitläufigkeiten oder Ungenauigkeiten der Kommission durch Todesfälle den Erlaß einer neuen notwendig machen.

Außer den so ernannten Friedensrichtern gibt es aber eine Reihe von Personen, die kraft ihres Amtes diese Stellung bekleiden (Ex Officio Justices). Dazu gehören:

1. Der Mayor eines Municipal Borough — aber niemals eine Frau — während seines Amtsjahres und des folgenden Jahres (Mun. Corp. Act 1882 s. 55).

2. Die Vorsitzenden von County- und District Councils während ihrer Amtszeit, aber ebenfalls niemals Frauen (s. 2 [5] L. G. Act 1888 & s. 22 L. G. Act 1894)[2]). Kraft ihres Amtes sind in jeder Kommission für eine Grafschaft inbegriffen: Der Lord Chancellor, der Lord President des Privy Council, der Lord Privy Seal, die Richter des Supreme Court, der Attorney- und der Solicitor General.

Die in der Kommission den J. P. übertragenen Pflichten umfassen einmal die sog. Friedensbewahrung[3]), sind also polizeilicher Natur und zweitens die richterliche Tätigkeit der Aburteilung gewisser „Felonies“ und Uebertretungen. Dazu treten nun aber eine Reihe von Funktionen, die im Laufe der Zeit durch einzelne Gesetze den Friedensrichtern übertragen wurden. Hierher gehört vor allem die Ausbildung einer summarischen Gerichtsbarkeit in den „Courts of Summary Jurisdiction“, die den in Petty Sessions tagenden Friedensrichtern eine sehr wichtige Zuständigkeit in rein kri-

1) Ueber die Stellung des Clerk of the Peace in dieser Hinsicht vergl. vor allem Gerland S. 96 ff., ferner Lowell Bd. I S. 174 ff., der mit Recht darauf hinweist, daß dies Verhältnis nur einen einzelnen Fall der das ganze öffentliche Leben Englands durchziehenden Verbindung von Laien- mit sachverständiger Verwaltung bildet.

2) Auch diese Ex Officio-Friedensrichter sind nach der Justices of the Peace Act 1906 s. 4 durch den Lord Chancellor mittelst Streichung von der Liste absetzbar.

3) Der Report S. 4 zählt die unter die Friedensbewahrung fallenden Pflichten des J. P. auf: „such matters, as swearing in members of the county and borough police forces, and appointing special constables, when a disturbance of the peace is likely to occur; taking necessary measures to suppress actual riot; taking sureties for good behaviour from persons, from whom there is reason to apprehend violence; and ensuring that persons suspected of crime are brought to justice.“

minellen und verwaltungsgerichtlichen Sachen verschafft hat. Die kriminelle Tätigkeit der Friedensrichter scheidet dabei hier für unsere Betrachtung ganz aus[1]).

Da die Friedensrichter aber in den Grafschaften die einzigen staatlichen Verwaltungsorgane waren, so dehnte sich ihr Geschäftskreis sehr bald auch auf dem Gebiet der Verwaltung stark aus. Ganz besonders aber im Laufe des 19. Jahrhunderts wurden ihnen mit der großen Steigerung der Staatstätigkeit auf dem Gebiet der inneren Verwaltung immer neue Verwaltungsbefugnisse übertragen. Und so bildet denn zur Zeit des Erlasses der L. G. Act 1888 der Geschäftskreis der Friedensrichter ein buntes Mosaik von richterlichen- und Verwaltungsaufgaben[2]).

Dieser Zustand hat aber nun durch die Reformgesetzgebung von 1888 eine tiefgreifende Aenderung erfahren. Redlich hat in seiner „Englischen Lokalverwaltung“[3]) darzutun gesucht, daß von einer, durch die Bestimmungen der L. G. Act 1888 in den Grafschaften erfolgten Trennung von Justiz und Verwaltung, nur in einem bestimmten Sinne gesprochen werden könne. Sein Ausgangspunkt ist dabei die Feststellung, daß die Friedensrichter als richterliche Personen eingesetzt worden seien, und daß ihre gesamte Tätigkeit zunächst als Rechtsprechung (Jurisdiction) aufzufassen sei[4]). Er unterscheidet weiter zwei Arten dieser Rechtsprechung, die Criminal Jurisdiction und die Civil Jurisdiction und definiert die letztere als „richterliche Tätigkeit auf nicht-richterliche Zwecke angewendet[5])“. Diese Civil Jurisdiction sei nun wieder zweifacher Natur; einmal werde sie ausgeübt durch Erlassung von verbindlichen Normen auf Grund der Gesetze, also durch Verordnungen, und durch Erlassung individueller Gebote zur Ausführung eines Gesetzes, d. h. durch Verfügungen; zweitens aber auch durch Entscheidungen „des Widerstreites der Interessen“ im einzelnen Fall auf den verschiedenen Verwaltungsgebieten, somit durch Entscheidung streitiger Verwaltungssachen. Erst im 19. Jahrhundert hätten dann die wachsenden Verwaltungsaufgaben der Friedensrichter eigentlich eine Verwaltungstätigkeit derselben im modernen Sinne geschaffen und so

1) Vergl. dafür Gerland S. 28 ff. u. 54 ff.

2) Für die Einzelheiten vergl. Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, III. Aufl. Bd. II S. 739 ff. Hirst-Redlich Bd. II S. 52 charakterisiert den damaligen Zustand treffend mit den Worten: „The conception of administration as a function of the Public Authority, absolutely separate from Justice was foreign to the English law of Local Government until the year 1835 and so far as the Counties are concerned until 1888.“

3) S. 463 ff. 4) S. 465. 5) S. 466.

habe sich eine auch in der Form nicht jurisdiktionelle Tätigkeit der Friedensrichter entwickelt, die gewöhnlich unter dem Schlagwort „County Business“ oder „County Administration“ zusammengefaßt worden sei. Die durch die L. G. Act 1888 erfolgte Trennung von Justiz und Verwaltung kennzeichnet nun Redlich dahin, daß das „County Business“ ausnahmslos auf die neugebildeten Verwaltungskörper übergegangen sei, während die streitige Verwaltungsgerichtsbarkeit ganz den Friedensrichtern verblieb. Dagegen sei die Ausübung der restlichen Civil Jurisdiction geteilt worden. Redlich sieht die ganze Bedeutung der Reform in der nunmehr erfolgten Schaffung eines neuen selbständigen Organs der Grafschaftsverwaltung, das die Durchführung der Verwaltungsgesetze vollständig von der richterlichen Form und dem richterlichen Personal der Grafschaft abgelöst habe. Dagegen habe sich durch die Reform in der Stellung der Verwaltung zur Rechtsprechung nichts geändert. Diese Ausführungen Redlichs leiden nun an einer einseitigen Betrachtungsweise. Redlich unterläßt es vollkommen, die Funktionen der Friedensrichter auf ihren materiellen Charakter als Verwaltungs- oder richterliche Akte nachzuprüfen und beschränkt sich darauf, auf das rein formelle Moment der richterlichen Stellung der Friedensrichter abzuheben. Aber schon die Betonung der richterlichen Qualität des Friedensrichteramtes durch Redlich geht zu weit. Schuster[1]) betont in seiner Kritik des Redlichschen Buches mit Recht, daß die Friedensrichter ursprünglich überhaupt nicht Richter, sondern Polizeibeamte unter dem Titel „Conservators of the Peace“ waren, während ihre richterlichen Befugnisse sich erst allmählich entwickelten, worauf von uns schon oben hingewiesen wurde. Daß ihnen die reine Verwaltungstätigkeit nicht fremd war, beweisen die in Q. S. ausgeübten Verwaltungsfunktionen, bei denen die Sessions eben nicht als Gerichtshof, sondern als Organ der Verwaltung erscheinen; ihre „Jurisdiction“ bedeutet in dieser Hinsicht nur ihre Zuständigkeit, nicht ihre rechtsprechende Tätigkeit. Und die Zu-

1) ArchOeffR. Bd. 19. S. 179. Sehr kühn ist die Art, wie Hirst-Redlich die rein polizeilichen Funktionen der J. P. zu richterlichen stempeln will. Er sagt Bd. 2 S. 55: „The Justices' work of prevention and police was done in the quasi-judicial form of orders and warrants. Nor did this appear strange to the popular mind, which readily sees, that it is not always necessary to wait and punish a trespass or illegal act. Prevention is better than cure, and seems to be a sort of anticipatory justice. From the standpoint of police the object of the preventive order and of the sentence of punishment is the same, and it seems proper, that in actual practice these two functions of authority should be entrusted to the same hands and executed in similar forms.

ständigkeit der J. P. umfaßte eben von jeher materiell-rechtlich ganz verschiedenartige Funktionen. Redlich gibt selbst zu, daß seit jeher die „Ministerial Functions" von den „Judicial Functions" unterschieden worden seien, behauptet aber, mit der erstgenannten Bezeichnung solle nichts anderes gesagt werden, als daß die Friedensrichter kraft ihrer Kommission beauftragt seien, das Gesetz durchzuführen, und daß gewisse darauf abzielende Akte, wie die Ernennung von Overseers, die Regelung der Lohnskalen, Brottaxen usw. keine richterlichen Funktionen seien. Aber andererseits seien wieder zahlreiche Verwaltungsakte in rein richterliche Formen gehüllt, z. B. die Erteilung von Lizenzen, gewerbepolizeiliche Aufträge, Vorkehrungen gegen Nuisances etc.[1]). Hier gibt Redlich selbst die Ausübung zahlreicher Verwaltungsfunktionen durch die J. P. zu, klammert sich aber wieder an die richterliche Form, in welche die Ausübung derselben zum Teil gehüllt sei. Redlich betont eben ausschließlich die richterlichen Seiten des Friedensrichteramtes, um dessen Stellung als Hüter des rechtlichen Elements in der Verwaltung, die er ihm zuweist, zu rechtfertigen. Schuster ist es wieder, der darauf hinweist, daß der Unterschied zwischen „Ministerial"- und „Judicial Functions" — doch ein materiell sehr tiefgehender ist, und in der verschiedenen Art ihrer Nachprüfung durch die Obergerichte liegt. Bei den richterlichen Geschäften der Courts of Q. S. und der Courts of S. J. handelt es sich um die Ausführung von Rechtsvorschriften, bei deren Nichtbeobachtung die Obergerichte einschreiten können. Bei den verwaltenden Geschäften handelt es sich um die Ausübung diskretionärer Befugnisse, bei denen ein Entscheidungsrecht der Obergerichte nur insoweit besteht, als die gesetzlichen Vorschriften nicht beachtet werden[2]). Und dieser Unterschied bestand natürlich auch schon, als die Uebertragung der friedensrichterlichen Verwaltungsfunktionen auf die neuen Lokalbehörden noch nicht erfolgt war[3]). Insofern bedeutet allerdings die neue Organisation nur

---

This epoch in the development of English Local Government may be characterised as the period, in which preventive measures of police were carried out under judicial or quasi-judicial forms." Diese Argumentation verwischt überhaupt jeden Unterschied zwischen Verwaltungs- und richterlicher Tätigkeit. Es ist nur eine richtige Konsequenz dieser Auffassung, das Bestehen von Verwaltungsrecht in England überhaupt zu leugnen, wie dies Hirst und Redlich auch tun.

1) Redlich S. 465. A. 1.

2) ArchOeffR. Bd. 19 S. 179.

3) Derselben Ansicht ist auch Laferrière, Traité de la Jurisdiction administrative et des Recours contentieux 2 Bde. 1896 Bd. I S. 97: „On a même vu en Angleterre jusqu' à une époque toute récente, des fonctions d'admini-

eine Aufhebung der bisherigen, in der Person des Friedensrichters vorhandenen, Personalunion von Verwaltungs- und richterlichen Funktionen und somit eine reinlichere Scheidung beider Funktionen, aber keine Aenderung des Verhältnisses von Justiz und Verwaltung. Aber auch diese Trennung war keine scharf systematische, da den Friedensrichtern auch heute eine Reihe von Verwaltungssachen zur Erledigung verblieben sind. Bevor wir nun zur Schilderung dieser Verwaltungsaufgaben der Friedensrichter schreiten, müssen wir noch die verschiedenen Formen berühren, in denen sie ihre Tätigkeit heute ausüben.

Man unterschied schon früher die Tätigkeit der Justices out of Sessions von der in Quarter Sessions. Die Tätigkeit der Justices out of Sessions wird nun aber wieder ausgeübt als Einzelrichter, in Petty Sessions und in Special Sessions.

Die General Quarter Sessions werden vor der Gesamtheit der County Justices abgehalten, von denen einer zum Vorsitzenden der Quarter Sessions gewählt wird. Sie finden alle Vierteljahr einmal statt.

Die General Sessions sind Sitzungen, die zu anderer Zeit als die Quarter Sessions zur allgemeinen Geschäftserledigung abgehalten werden. Sie sind jetzt aber ganz unpraktisch geworden.

Unter Petty Sessions versteht man eine Sitzung von zwei oder mehr Richtern zu bestimmten Zeiten oder in regelmäßigen Zeiträumen für die Abwicklung von Geschäften, deren Erledigung nicht in Quarter Sessions erfolgt.

Special Sessions heißen die Petty Sessions, zu denen alle Richter besonders geladen werden.

Der Court of Quarter Sessions findet für die ganze Grafschaft statt, die Zuständigkeit der Petty Sessions dagegen beschränkt sich praktisch auf den Bezirk der zugehörigen Petty Sessional Division, und, obwohl die J. P. für die ganze Grafschaft ernannt werden, nehmen sie doch nur an den Petty Sessions derjenigen Division teil, der sie zugeteilt sind.

Die Boroughs zerfallen, abgesehen von der City of London, die ihre eigene Gerichtsbarkeit hat, in dieser Hinsicht in zwei Klassen:

1. solche ohne besonderen Court of Quarter Sessions,
2. solche mit besonderem Court of Quarter Sessions.

In Boroughs der ersten Klasse sind, falls sie keine eigene

stration active réunies à des fonctions de judicature, notamment en la personne des juges de paix des comtés.“

Friedenskommission haben, wie schon oben angeführt, der Mayor und der Exmayor, in dem seinem Amtsjahr folgenden Jahr, kraft ihres Amtes auch J. P., ganz gleichgültig, ob sie auf der Kommission für die Grafschaft stehen, in welcher der Borough liegt, oder nicht. Besitzt der Borough eine eigene Kommission, so haben trotzdem die County Justices konkurrierende Zuständigkeit mit den Borough Justices hinsichtlich aller Sachen[1]). Städte von über 25000 Einwohner und alle Boroughs können die Ernennung eines Polizeirichters für die Stadt beantragen. Als solcher kann nur ein Barrister mit 7jähriger Praxis ernannt werden. Der Polizeirichter kann dann als Einzelrichter an die Stelle der Petty Sessions treten, dagegen kann er nicht die den Friedensrichtern obliegenden Verwaltungssachen erledigen[2]).

In Boroughs mit besonderem Court of Quarter Sessions müssen dieselben durch einen Recorder abgehalten werden, der Berufsrichter ist. Der Recorder muß mindestens 5 Jahre Barrister gewesen sein. Er ist nach dem Mayor der höchste Beamte der Stadt und Friedensrichter Ex Officio. Er tritt als Einzelrichter an die Stelle der Quarter Sessions, ist aber nicht zuständig in Steuer- und Lizenzsachen[3]).

Die den Friedensrichtern verbliebenen verwaltungsrechtlichen Funktionen lassen sich wieder zerlegen in die den Quarter Sessions verbliebenen Reste des County Business und in die der Regel nach in Petty- und Special Sessions verhandelten Beschlußsachen.

Die Friedensrichter in Quarter Sessions sind gemeinsam mit den Grafschaftsrichtern an der früher den Quarter Sessions allein obliegenden Verwaltung der Grafschaftspolizei beteiligt in einem Standing Joint Committee, in dem Friedensrichter und Mitglieder des Grafschaftsrats in gleicher Zahl vertreten sind. Die im Committee befindlichen Friedensrichter werden durch die Quarter Sessions ernannt, die im Committee befindlichen Mitglieder des Grafschaftsrats

---

1) „As a matter of practice however, where a Borough has a separate Commission of the Peace, it is unusual for the County Justices to act within the Borough; in many cases they never act and in others they only do so occasionally. — The County Justices and the Borough Justices have exactly the same powers and authorities, but the ambit of the exercise of the power is different; that of the County Justices includes and that of the Borough Justices is limited to offences committed within the Borough" (Lawson v. Reynolds (1904) 1 Ch. 718.)

2) Gerland S. 108 ff. Ueber die besonderen Verhältnisse in London S. 115 ff.

3) Gerland S. 124 ff.

durch denselben, und zwar nach Vereinbarungen, die von Zeit zu Zeit zwischen Quarter Sessions und dem Grafschaftsrat getroffen werden. Kommt keine Vereinbarung zustande, so erfolgt die Berufung in das Committee durch den Home Secretary. Die Aufgaben dieses Committee werden in s. 30 (3) L. G. Act 1888 aufgezählt. Hauptsächlich gehört dazu die Ernennung eines Chief Constable und die Organisierung der gesamten Polizeimacht der Grafschaft.

Trotzdem bleiben aber alle Friedensrichter in ihrer Eigenschaft als Conservators of the Peace Vorgesetzte der Chief Constables und der Polizei, die ihren Befehlen auf diesem Gebiet zu folgen hat (s. 9 [3] L. G. Act 1888).

Zu den reinen Verwaltungsaufgaben, die den Friedensrichtern verblieben sind, gehört ferner die Aufsicht über die Gefängnisse. Diese Aufsicht wird ausgeübt durch sog. Visiting Committees. Die Mitglieder dieser Committees werden alljährlich aus der Zahl der Friedensrichter nach näherer Verordnung des Home Secretary gewählt und zwar für die Grafschaft durch die Quarter Sessions und für einen Borough durch ausdrücklich dafür anberaumte Special Sessions. Außerdem hat jeder J. P. innerhalb seines Zuständigkeitsbezirkes das Recht, das Gefängnis zu inspizieren und seine Bemerkungen in das Visiting Buch einzutragen, das beim nächsten Besuch des Visiting Committee demselben vorzulegen ist (Prison Act 1877 ss. 13—15).

Von den den J. P. verbliebenen Beschlußsachen sind die wichtigsten:

1. Solche auf dem Gebiet der Wegeverwaltung.

Die Befugnisse der J. P. auf diesem Gebiet sind ganz eigentümlich mit den Befugnissen von Lokal- und Zentralbehörden vermischt. Ueberhaupt zählt die Wegeverwaltung noch heute zu den unklarsten Kapiteln der englischen Verwaltung, so daß eine kurze Schilderung des heutigen Zustandes und der Befugnisse der verschiedenen Behörden wohl am Platze ist.

Das englische Verwaltungsrecht kennt heute zwei Arten von Straßen (Roads)

1. den ordinary Highway und
2. die Mainroads.

Eine dritte Klasse von Wegen, die sog. Turnpike Roads, welche von Trustees verwaltet wurden, die dafür Chausseegelder (Tolls) erheben durften, sind jetzt durch die Auflösung dieser Trusts fast allgemein verschwunden.

Früher lag die Unterhaltung der Highways dem sog. Highway

Board ob, der als Verwaltungsbehörde des durch die Highway Acts von 1862 und 1864 aus einer Anzahl einzelner Kirchspiele gebildeten Highway District fungierte. Der Highway Board setzte sich zusammen aus den in dem Highway District residierenden Friedensrichtern und einer Anzahl, von den Steuerzahlern des Distrikts gewählten „Waywardens". Die Befugnisse des Highway Board gingen durch die L. G. Act 1894 sämtlich auf die District Councils über, die heute als Highway Authorities fungieren. Die Unterhaltung der Mainroads untersteht dem Grafschaftsrat.

Dazu kommt als eine Art von Zentralbehörde der durch s. 7 der Development and Road Improvement Funds Act 1909 geschaffene Road Board, bestehend aus 8 Mitgliedern (Development and Road Improvement Funds Act 1910 s. 1). Der Board hat die Rechte einer juristischen Person (s. 7 [2]).

Er hat unter der Oberaufsicht der Treasury folgende Befugnisse (s. 8):

1. Das Recht der Zuwendung von Vor- und Zuschüssen an Highway Authorities zum Zwecke der Erbauung neuer oder der Verbesserung alter Straßen.

2. Die Befugnis zur eigenen Anlage und Unterhaltung neuer Straßen.

Durch die erste Befugnis gewinnt der Road Board eine indirekte Kontrolle über den ganzen Straßenbau. Die zweite Befugnis stellt ihn neben die District Councils und die Grafschaftsräte als weitere Highway Authority.

Die Verpflichtung zur Unterhaltung der Landstraßen war bis 1836 Sache der Einwohner einer Parish. Die dazu erforderlichen Mittel wurden aus einer Highway Rate gewonnen, die auf den Grundbesitz der Parish umgelegt wurde. Jeder Landbesitzer konnte dann dadurch, daß er eine Straße der allgemeinen Benutzung übergab, die Unterhaltungspflicht für dieselbe auf die Parish abwälzen, ohne daß vorher die Frage zu prüfen war, ob die Uebernahme des Weges auch im öffentlichen Interesse und Nutzen liege. Diesem Zustand wurde durch die Highway Act 1835 ein Ende gemacht. Danach müssen jetzt erst folgende Formalitäten erfüllt sein, bis ein bisheriger Privatweg auf Kosten des Distrikts übernommen wird:

1. Jede Person, welche die Unterhaltungspflicht für eine Straße durch den Distrikt übernommen haben will, muß dies dem District Council und den Petty Sessions 3 Monate vorher anzeigen.

2. Der District Council muß sich davon überzeugen, daß die

Straße gut im Stande und ihre Uebernahme für die Allgemeinheit von Interesse ist.

3. Die Justices müssen die richtige Beschaffenheit der Straße prüfen und ein Zertifikat darüber ausstellen.

4. Dieses Zertifikat muß den nächsten Quarter Sessions eingereicht werden; auch kann bei denselben dagegen Beschwerde erhoben werden.

5. Schließlich muß die Straße ein Jahr lang dem Publikum offen stehen und in dieser Zeit der Eigentümer die Straße selbst instandhalten. Nach Ablauf dieser Frist wird sie dann vom District Council übernommen.

Abgesehen davon können zwei Justices auf Veranlassung eines District- oder eines Parish Council nach Erfüllung gewisser Formalitäten durch Beschluß eine Straße sperren oder ihr eine andere Richtung oder Bestimmung geben (stop, divert or turn a Highway). Dazu ist aber das vorherige Einverständnis des Parish- und des District Council nötig (Highway Act 1835 in Verbindung mit L. G. Acts 1888 und 1894). Auch hier führt eine Beschwerde der dadurch benachteiligten Personen an die Quarter Sessions, die in diesem Falle mit einer Jury entscheiden.

2. Praktisch wichtigere Funktionen haben die Friedensrichter noch heute auf dem Gebiete der Irrengesetzgebung. Hier ist die reine Verwaltung und Beaufsichtigung der Irrenanstalten jetzt auf die neuen Verwaltungsorgane übergegangen, während die Beschlußtätigkeit in Irrensachen den Friedensrichtern verblieben ist.

Was zunächst die Errichtung und Verwaltung der Irrenhäuser anbelangt, so ist dies nach der Lunacy Act 1890 jetzt Sache der Local Authorities. Als solche Local Authorities kommen nach s. 240 d. G. die Grafschaftsräte und eine Reihe von Borough Councils in Betracht.

Dieselben sind verpflichtet zur Errichtung von Irrenhäusern für die Unterbringung von unbemittelten Geisteskranken (Pauper Lunatics) und berechtigt zur Errichtung von Irrenhäusern und sonstigen Anstalten für Privatpatienten (Private Patients) (ss. 238 [1], 241). Die Aufsicht und Verwaltung über diese Anstalten wird geführt von dem alljährlich durch die Local Authority gewählten Visiting Committee, das aus mindestens 7 Mitgliedern besteht.

Abgesehen von diesen öffentlichen Anstalten bestehen noch Privatirrenanstalten (Private Asylums), im Gesetz „Licensed Houses“ genannt. Seit der Lunacy Act 1890 werden jedoch neue Privat-

anstalten nicht mehr konzessioniert [1]). Die noch bestehenden „Licensed Houses" bedürfen einer Lizenz, die jährlich erneuert werden muß. Diese wird erteilt für den Bezirk von GroßLondon durch die Lunacy Commissioners, in den übrigen Bezirken durch die zuständigen Quarter Sessions. Die Lizenz kann jederzeit durch den Lord Chancellor zurückgezogen werden.

Die Kontrolle der Privatanstalten erfolgt durch Visitors, die durch die Friedensrichter aus ihrer Zahl ernannt werden, unter fernerer Zuziehung eines Arztes.

Eine Art Oberaufsicht über die Irrenpflege führen die Commissioners in Lunacy. Sie konzessionieren Irrenanstalten in und um London und inspizieren sämtliche Anstalten.

Die regelmäßigen Inspektionspflichten werden durch die sog. Chancery Visitors erfüllt [2]).

Die Haupttätigkeit der Friedensrichter auf dem Gebiet der Irrenpflege liegt in der Ausstellung von Aufnahmeverfügungen (Reception Orders) in eine Anstalt. Ohne eine derartige Aufnahmeverfügung, die seitens einer „Judicial Authority" ausgestellt sein muß, kann die Aufnahme eines Irren in eine Anstalt nicht erfolgen (Lunacy Act 1890 s. 4 [1]).

Zur Stellung eines Aufnahmeantrags sind primär befugt der Ehegatte und Verwandte des Geisteskranken, andere Personen nur nach Nachweis ihres Interesses (s. 5 [1]). Zur Ausstellung von Reception Orders ist befugt außer den Friedensrichtern ein Richter eines County Court, ein Stipendiary Magistrate und jeder Polizeirichter in London. Diese Beamten, vor allem der County Court Judge und der Friedensrichter haben also konkurrierende Zuständigkeit.

Die zur Ausstellung von Reception Orders ermächtigten J.P. werden jährlich durch die Gesamtheit der Justices in der Grafschaft oder in dem Borough bestimmt, und zwar in der County in Quarter Sessions, in den Boroughs in Special Sessions. Spielt sich so die normale Aufnahme eines Geisteskranken in eine Anstalt mehr

---

1) Recent legislation has discouraged private asylums and no new licensed Houses independent of one in existence before 1890 can now be established (Wright and Hobhouse S. 76).

2) Wie schlecht die Zentralaufsicht über die Irrenanstalten organisiert ist, drückt der Minority Report S. 235 treffend aus: „Meanwhile the supervision and control of the Local Lunacy Authorities is divided among no fewer than 3 Government Departments — the Home Office, the Lunacy Commissioners and the Local Government Board — each of them, nominally, wielding peremptory powers, but none of them charged with clearly defined responsibility for either the efficiency of the service as a whole or for economy . . . ."

in den Formen der freiwilligen Gerichtsbarkeit ab, so werden diese richterlichen Formen abgestreift, sobald das öffentliche Interesse ein rascheres Vorgehen erheischt. Das kommt zunächst in Betracht für die vorläufige Aufnahme eines Kranken in eine Anstalt. Ist nämlich der Fall in Hinsicht auf den Zustand des Kranken oder die öffentliche Wohlfahrt sehr dringend, so kann der Kranke nach einem von dem Ehegatten oder Verwandten in gerader Linie gestellten, mit einem ärztlichen Attest begleiteten Antrag (Urgency Order) aufgenommen werden. Eine derartige Urgency Order gilt für 7 Tage vom Tage der Ausstellung an. Innerhalb dieser Frist muß die Reception Order einer Judicial Authority beigebracht werden (s. 11).

Ferner ist zur Erlassung von Aufnahmeverfügungen von Amts wegen (Summary Reception Orders) nur ein Friedensrichter zuständig. Eine Aufnahmeverfügung kann nur in folgenden Fällen von Amts wegen erlassen werden:

a) wenn der J.P. auf die eidliche Aussage eines Polizeibeamten (Constable) oder eines Beamten der Armenverwaltung (Relieving Officer oder Overseer) hin und auf Grund von ärztlichen Zeugnissen zu der Ueberzeugung kommt, daß bei einer Person Geisteskrankheit vorhanden ist, und dieselbe nicht unter der nötigen Aufsicht und Pflege steht, oder von ihrer Umgebung vernachlässigt oder grausam behandelt wird.

b) Orts- und Landarme (persons wholly or partly chargeable to a Union, County or Borough) und Landstreicher (persons wandering at large), die als geisteskrank zur Kenntnis eines Relieving Officer oder Overseer kommen, sind zu ergreifen und dem zuständigen Friedensrichter vorzuführen. Der Friedensrichter erläßt dann nach eingeholtem Gutachten und etwaigen eigenen Erhebungen eine Reception Order, auf Grund deren der Kranke in einer Anstalt untergebracht wird. Doch kann der J.P. die Durchführung der Reception Order in diesem Falle für 14 Tage sistieren und in der Zwischenzeit den Kranken beobachten lassen. Die Aufnahmeverfügung wird zunächst auf die Dauer eines Jahres ausgestellt, kann dann aber auf zwei, drei und schließlich auf fünf Jahre verlängert werden.

3. Die wichtigsten den Friedensrichtern verbliebenen Beschlußsachen sind endlich die Genehmigung von Wirtschaftskonzessionen, Schankkonzessionen und im Zusammenhang damit die Aufsicht über die Klubs.

Die sehr umfangreiche Gesetzgebung über derartige Konzes-

sionen hat jetzt ihre Zusammenfassung gefunden in der Licensing (Consolidation) Act 1910 [1]), durch welche die bisherige Gesetzgebung auf diesem Gebiet außer Kraft gesetzt wurde [2]).

Nach dem neuen Gesetz ist das ganze Land in Licensing Districts eingeteilt. Als solche gelten die Petty Sessional Divisions einer Grafschaft und Boroughs mit einer getrennten Commission of the Peace. Drei Behörden üben nun verschiedene Funktionen bei der Erteilung von Schanklizenzen aus, nämlich:

a) Die Licensing Justices. Als solche fungieren in den Grafschaften die einer Petty Session und Division zugeteilten Friedensrichter, während in Boroughs wieder unterschieden wird:

1. In einem County Borough ist die Konzessionsbehörde das Borough Licensing Committee. Dasselbe wird von der Gesamtheit der Borough Justices in der letzten Hälfte des Januars jedes Jahres ernannt. Es besteht aus einer bestimmten Anzahl von Friedensrichtern, die in einem County Borough nicht weniger als sieben und in einem andern Borough nicht weniger als drei und nicht mehr als fünf Mitglieder umfassen darf. Zur Beschlußfassung ist ein Quorum von drei Mitgliedern erforderlich. Ausscheidende Mitglieder sind wieder wählbar.
2. In einem nicht County Borough, der aber die erforderliche Zahl von Justices, die vom Gesetz auf mindestens 10 festgesetzt ist, besitzt, fungiert als Konzessionsbehörde ein nach obigen Regeln zusammengesetztes Borough Licensing Committee; für einige wichtigere Zwecke tritt die Gesamtheit der Borough Justices in Tätigkeit.
3. In einem nicht County Borough, der die erforderliche Anzahl von Justices nicht besitzt, bildet die Gesamtheit aller Justices die Konzessionsbehörde.

b) Die Confirming Authorities. Als solche fungieren in den Counties die Quarter Sessions; in den Boroughs, welche die erforderliche Anzahl von Justices nicht haben, ein Joint Committee, welches sich zusammensetzt aus drei Borough Justices und drei Justices der County, in welcher der Borough liegt. Die drei County

1) Die politische Seite der Licensing Gesetzgebung bleibt hier außer Betracht. Vergl. dafür die Bemerkungen bei SUSSMANN, England unter dem liberalen Regime, JahrbOeffR. Bd. III S. 548/49, vor allem auch über den viel weitergehenden Entwurf der Licensing Act 1908.

2) s. 47 dieses Gesetzes gibt dem Home Secretary das Recht, zur Regelung des Verfahrens in gewissen Fällen Ausführungsverordnungen (Rules) zu erlassen. Dieselben ergingen unter dem Titel „Licensing Rules 1910“ am 17. XI. 1910.

Justices werden durch die Quarter Sessions ernannt, die drei Borough Justices durch die Gesamtheit ihrer Kollegen. Das Quorum des Joint Committee beträgt 5 Mitglieder. Der dienstälteste Richter fungiert als Vorsitzender und hat bei Stimmengleichheit einen Stichentscheid. In allen sonstigen Boroughs wird die Confirming Authority durch die Gesamtheit der Borough Justices gebildet.

c) Die Compensation Authorities. Sie werden gebildet in den Grafschaften durch die Quarter Sessions, wobei ausdrücklich vorgesehen ist, daß in den Counties dasselbe Committee gleichzeitig als Compensation- und als Confirming Authority fungieren kann. In einem County Borough werden sie gebildet durch die Gesamtheit der Borough Justices, in den übrigen Boroughs durch die Quarter Sessions der betreffenden County.

Die City of London gilt für alle diese Fälle als County Borough.

Das Gesetz unterscheidet nun verschiedene Arten von Konzessionen. Es kennt zunächst den allgemeinen Ausdruck „Justices' Licence" und versteht darunter jede Konzession für den Verkauf berauschender [1]) Getränke (Intoxicating Liquors). Unter einer On-Licence versteht es eine Verkaufskonzession zum Genuß von Getränken in der Wirtschaft selbst (for consumption on the premises), unter einer Off-Licence eine Konzession zum Verkauf von Getränken über die Straße (not to be consumed on the premises).

Zum Zweck der Genehmigung derartiger Konzessionen halten die Licensing Justices für jeden Bezirk innerhalb der ersten 14 Tage des Februars Special Sessions ab, das sogenannte General Annual Licensing Meeting. Der Tag für dieses Meeting wird vorher öffentlich bekannt gemacht.

Es kann nun nachgesucht werden um Erteilung einer neuen Konzession oder um Erneuerung einer alten. Je nachdem ist das Verfahren verschieden und treten die oben aufgeführten Behörden in Funktion.

Die Erteilung einer neuen Konzession (New Licence) durch die Licensing Justices ist nämlich erst gültig, wenn sie durch die Confirming Authority bestätigt worden ist. Es werden also für die Erteilung neuer Konzessionen zwei Instanzen in Bewegung gesetzt, die beide nach pflichtmäßigem freiem Ermessen prüfen und entscheiden [2]).

1) Nicht nur alkoholischer. Vergl. s. 110 des Gesetzes.

2) Vergl. s. 9 des Gesetzes: „Subject to the provisions of this Act, the licensing justices may at their annual licensing meeting grant justices' licen-

Vor der Confirming Authority findet eine nochmalige Prüfung der Anträge und Einwendungen in demselben Umfange wie vor den Licensing Justices statt. Neue Opponenten werden in zweiter Instanz nicht mehr gehört. Die Confirming Authority kann die Konzessionserteilung bestätigen oder verwerfen, sie kann auch mit Zustimmung der Licensing Justices die von diesen an die Erteilung der Konzession geknüpften Bedingungen abändern. Von der Entscheidung der Confirming Authority geht keine Beschwerde mehr an die Quarter Sessions.

Dagegen kann die Erneuerung einer, in der Regel nur auf die Dauer eines Jahres erteilten Konzession, nur aus ganz bestimmten im Gesetz aufgezählten Gründen durch die Licensing Justices verweigert werden. Als solche gelten hauptsächlich Mängel in der Persönlichkeit des Bewerbers oder in der Beschaffenheit des betreffenden Gebäudes. Wird aus solchen Gründen die Erneuerung verweigert, so hat der Antragsteller das Recht der Beschwerde an die Q.S. Liegen solche, die Konzessionsverweigerung rechtfertigenden Gründe nicht vor, ist aber trotzdem die Konzessionsbehörde der Ansicht, daß aus andern Gründen sich die Nichterneuerung der Konzession empfehle, so muß sie die Entscheidung mit einem diesbezüglichen Bericht ihrerseits an die Compensation Authority verweisen. Schließt sich dieselbe der Ansicht der Licensing Justices an und lehnt die Erneuerung einer On-Licence ab, so hat der Antragsteller Anspruch auf Entschädigung. Diese Entschädigung muß der Differenz zwischen dem Wert der konzessionierten Gebäulichkeiten (Licensed Premises) und dem Wert, den diese Gebäulichkeiten ohne Konzession haben würden, entsprechen.

Kommt eine Einigung über die Höhe der Entschädigungssumme schon vor der Compensation Authority zustande, so ist die Sache damit erledigt. Im anderen Falle wird die Entschädigungssumme durch die Commissioners of Inland Revenue festgesetzt, von deren Entscheidung die Berufung an den High Court geht.

Eine besondere Behandlung erfahren noch die „Transfers“ und die „Removals of Licences“. Unter ersteren versteht man die Uebertragung einer Konzession von einer Person auf eine andere, unter letzteren die Uebertragung einer Konzession von einem Grundstück auf ein anderes. Derartige Uebertragungsanträge können auf dem General Licensing Meeting oder auf besonderen „Transfer Sessions“, von denen nicht weniger als vier und nicht mehr als acht im Jahre

ces to such persons as they, in the execution of their powers under this Act and in the exercise of their discretion, deem fit and proper.“

stattfinden können, behandelt werden. Gegen die Weigerung der Licensing Justices, eine Konzession zu übertragen, hat der Antragsteller eine Beschwerde an die Q. S. Die Entscheidung der Q. S. ist endgültig (final and conclusive for all purposes).

Das Verfahren vor den Licensing Justices ist ganz ähnlich dem vor unseren Beschlußbehörden. Die Erteilung einer Konzession ist also eine Ermessensfrage. Ferner muß z. B. das Gesuch des Antragstellers vorher veröffentlicht werden. Auf dem Meeting selbst kann dem Gesuch von allen Personen, die ein Interesse nachzuweisen vermögen, opponiert werden. In gewissen Fällen haben die Justices sogar das Recht, Zeugen und Interessenten zum Erscheinen vor ihnen zu zwingen.

Das ist in großen Zügen das Konzessionsverfahren für den Ausschank von Intoxicating Liquors. Damit zusammen hängt die Aufsicht über die Klubs, in denen Intoxicating Liquors ausgeschänkt werden. Ein Verzeichnis aller Klubs innerhalb seines Bezirks wird von dem Clerk der Justices jeder Petty Sessional Division geführt. Ein Klub kann aus gewissen, im Gesetz angeführten, Gründen durch Beschluß der Friedensrichter aus dem Register gestrichen werden und gilt damit für aufgelöst.

Diese Tätigkeit der Friedensrichter auf dem Gebiete der Konzessionsverleihung ist die wichtigste Verwaltungsfunktion, die ihnen verblieben ist[1]). Und vom Standpunkt einer klaren Scheidung der einzelnen Funktionen wäre es das Gegebene gewesen, dem County Council, wie die übrigen, so auch diese Konzessionstätigkeit zu übertragen [2]).

Auf jeden Fall ist die Stellung der Friedensrichter als einziges Verwaltungsorgan in den Grafschaften durch die Reformgesetzgebung endgültig beseitigt worden. Die County Councils haben fast alle ihre Verwaltungsfunktionen übernommen, und, wie wir später sehen werden, sind den Friedensrichtern in den neuen

1) Nach der vom Home Office herausgegebenen Statistik von 1909 wurde in diesem Jahre in 1401 Fällen die Erneuerung von Konzessionen durch die Confirming Authority gegen Entschädigung verweigert, während im ganzen nur 190 Konzessionen, darunter 50 On-Licences und 140 Off-Licences neu verliehen wurden.

2) Hirst-Redlich Bd. II S. 62 erklärt, es sei dies nicht geschehen aus dem anfechtbaren Grund, daß diese Tätigkeit der Friedensrichter richterlichen Charakter trage. Wir werden auf dieses Argument noch bei der Besprechung der Kontrolle der Verwaltung durch die Justiz zurückkommen. Daß die Frage der Uebertragung der Schanklizenzen an die neuen Local Authorities öfters ventiliert wurde, dafür vergl. z. B. Winston Churchill, Lord Randolph Churchill 2. Ed. S. 595 und Redlich S. 234, 235, 236.

Zentralbehörden auch auf dem ihnen verbliebenen Gebiet der Verwaltungsgerichtsbarkeit starke Rivalen entstanden. Es ist bekannt, wie GNEIST diese Entwicklung beklagt hat und in ihr eine Zerstörung des alten England sah. Aber mag man sich dazu stellen wie man will, man wird heute den Worten VAUTHIERS zustimmen müssen[1]), der schon im Jahre 1895 diese Entwicklung für notwendig gegeben erklärte: „Les fidèles adorateurs du passé, les respectueux admirateurs de la tradition, tous ceux, en un mot, qui avaient le culte de Self Government d'autrefois, ont gémi sur cet abandon des anciennes coutumes, sur le progrès de l'esprit d'innovation. Vaines recriminations et regret superflu. L'Angleterre obéissait à une impulse irresistible. Elle se conformait aux exigences de l'âge moderne, parce qu'il lui était impossible de faire autrement. Toutes les fois qu'un état dans l'intérêt de la démocratie et pour améliorer le sort des masses voudra prendre des mésures quelque peu radicales, il ne pourra se dispenser, d'accorder au pouvoir central des privilèges étendues, une véritable souveraineté."

Wir wenden uns jetzt der Betrachtung der neuen Organisationsformen auf dem Gebiet der Verwaltung zu.

Zweiter Abschnitt.

Die modernen Organisationen auf dem Gebiet der Lokalverwaltung.

Wie aus der vorhergegangenen Schilderung hervorgeht, hat sich in der Lokalverwaltung allein das Institut der Friedensrichter aus der Epoche des „klassischen Selfgovernment" bis in die neuste Zeit hinüber gerettet. Denn auch die in den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts einsetzende Reformbewegung vermochte die Stellung der Friedensrichter noch nicht zu erschüttern, wie die Schriften GNEISTS ja beweisen. Erst mit der Neuorganisation der Lokalverwaltung durch die L. G. Act 1888 verloren sie den größten Teil ihrer Verwaltungsfunktionen und erst die allerneuste Gesetzgebung hat eigentlich endgültig die Axt an die bisher unerschütterte Position der Friedensrichter gelegt.

Dessen ungeachtet hatte aber die eigentliche Verwaltungsreform schon nach der Reformbill von 1832 energisch eingesetzt und zwar

---

1) Le Gouvernement local de l'Angleterre, 1895 S. 352.

zunächst auf zwei Gebieten, nämlich auf dem des Armenwesens und hinsichtlich der Verfassung und Verwaltung der Munizipalstädte[1]). Auf beiden Gebieten waren es Reports einer Königl. Kommission, welche die herrschenden Mißstände in das hellste Licht setzten und auf die Mittel zu ihrer Abstellung hinwiesen. Die Folge des im Jahre 1834 veröffentlichten Report der Poor Law Commission war die Poor Law Act von 1834, die Folge des Report über die Municipal Boroughs im Jahre 1835 die Municipal Corporations Act von 1835.

Für die Reform der Armenverwaltung war die treibende Kraft der schon oben erwähnte[2]) Benthamist EDWIN CHADWICK. Sein Werk war die Durchsetzung der Poor Law Act von 1834, die außer einer neuen Zentralbehörde, den Poor Law Commissioners in London, als lokale Verwaltungsorgane den Armenrat (Board of Guardians) und als lokales Verwaltungsgebiet für die Armenverwaltung die sogenannte Poor Law Union ins Leben rief. Während die Kompetenz der Poor Law Commissioners später in der des L. G. B. aufging, hat die lokale Sonderorganisation der Armenverwaltung bisher alle Reformversuche überdauert[3]).

Führte damit die Reform der Armenverwaltung das in England bisher unbekannte System der Zentralisierung eines Verwaltungszweigs ein, während die lokale Verwaltung desselben durch Berufsbeamte unter der Verantwortung ehrenamtlich gewählter Bürger erfolgte, so sehen wir bei der Reform der Munizipalverfassung ganz andere Tendenzen am Werke. Sie setzte, an die Stelle des bisher in den Munizipalstädten auf Grund verschiedener Verleihungen (Charters) bestehenden oligarchischen Stadtregiments, unterschiedslos eine auf demokratischer Grundlage beruhende gleichmäßige Vertretung aller Lokalsteuern entrichtenden Einwohner in dem sogenannten Town Council.

Während so das Zentralisationsprinzip auf dem Gebiet der städtischen Reformen fast gar keine Rolle spielte, versuchte CHADWICK die von ihm für die Armenverwaltung entworfene Organisation auch auf das Gebiet der Sanitätsverwaltung zu übertragen. So schuf die im Jahre 1848 unter seinem Einfluß erlassene erste Public Health Act zunächst nur provisorisch für fünf Jahre eine neue Zentralbehörde, den Board of Health, und gestattete fakultativ die Errichtung neuer Lokalbehörden, der Local Boards of Health, zur Durchführung der durch das Gesetz verliehenen Befugnisse.

1) Vergl. für das Folgende die eingehende Schilderung von REDLICH S. 133 ff.
2) Siehe oben S. 18. 3) Siehe unten S. 72 ff.

Hatte sich nun schon gegen die zentralisierenden Bestrebungen CHADWICKs auf dem Gebiet der Armenverwaltung scharfer Widerstand erhoben, so wiederholte sich derselbe in verstärktem Maße anläßlich seiner Neuschöpfungen auf dem Gebiet der Sanitätsverwaltung. Die Schwärmer für das alte Selfgovernment, dessen Herrschaft sie ins Wanken kommen sahen, fanden ihr Haupt in dem prinzipiellen Gegner CHADWICKs, TOULMIN SMITH[1]). Ihr Widerstand, z. T. unterstützt durch nackte Interessenpolitik, machte die neue Verwaltungsorganisation auf dem Gebiet der Sanitätsverwaltung zunächst unwirksam.

Trotz dieses momentanen Mißerfolgs gewann aber das System der Lokal Boards noch weiterhin an Boden. Es soll hier nur an die Highway Boards erinnert werden, die wir bereits erwähnt haben[2]). Ferner schuf die Elementary Education Act von 1870 zur Verwaltung des Volksschulwesens die School Boards, die erst durch die Education Act von 1902 wieder aufgehoben wurden[3]).

Alle diese Boards bestanden aus im Ehrenamt tätigen Mitgliedern, die von den Steuerzahlern des betr. Bezirks gewählt wurden, und zu denen in der Regel als Ex Officio-Mitglieder noch die, in dem Bezirk residierenden Friedensrichter hinzutraten. Die konkrete Verwaltung wurde unter Aufsicht dieser Boards von bezahlten Beamten geführt, von denen jeder Board einen größeren oder kleineren Stab besaß. Die Folge dieses Nebeneinander von Kompetenzen war nun eine unsystematische und kostspielige Verwaltung ohne einheitliche Organisation[4]). CHALMERS schildert[5]) das damals auf dem Gebiet der Lokalverwaltung herrschende Chaos[6]) mit folgenden Worten: „It is hardly possible to give a correct and intelligible general view of the various local Institutions, which in the aggregate make up the system of Local Government in England. English Local Government indeed can only be called a system on the lucus a non lucendo principle. There is neither coordination nor subordination among the numerous authorities which regulate our local affairs. The census commissioners of 1871 remark in mild surprise, that it is a peculiarity of the administration of this country, that nearly every public authority divided the country differently and with little and no

---

1) REDLICH S. 182 ff. 2) Oben S. 45. 3) Unten S. 57.

4) REDLICH S. 186 ff.

5) M. D. CHALMERS, Local Government 1883 (in der Sammlung: the english Citizen) S. 17.

6) Vergl. REDLICH S. 230 Anm. 1, der eine gute Uebersicht über das damalige „System der Desorganisation“ gibt.

references to other divisions. Each authority appears to be unacquainted with the existence or at least with the work of the others. ‚There is no labyrinth so intricate, says Mr. Goschen, as the chaos of our local Laws.' Local Government in this country may be fitly described as consisting of a chaos of areas, a chaos of authorities and a chaos of rates. Mr. Rathbone stated in the House of Commons, that in the place where he lived there were no less than 35 different local authorities. . . . The state of things above described results from the English habit of legislating by piece meal. Special authorities and districts have been created for special purposes as occasion seemed to require. As Society has outgrown existing Institutions, the defects and shortcomings have been remedied by patchwork. The result is, that the country is covered with a perfect jungle of Jurisdiction, each presided over by its own authority. This overgrowth of authorities is firmly rooted to the soil by vested interests. Each petty Board or authority must have its own staff and officers kept up at the expense of the ratepayer, however unnecessary this may be for the purpose of doing the work. Confusion and extravagance are the characteristic features of the whole system. The consequent waste of time, power and money is immense. Reform appears to be required in two directions — first simplification of areas; and second the consolidation of authorities."

Diese von CHALMERS gerügten Mißstände hatte schon der im Jahre 1871 erstattete Report der Royal Sanitary Commission deutlich klargelegt[1]). Die Wirkung dieses Berichts zeigte sich zunächst in der Errichtung des L. G. B. im Jahre 1871 und in der neuen Kodifikation der Sanitätsgesetzgebung durch die Public Health Act 1875. Bei allen Parteien[2]) war nämlich jetzt die Ueberzeugung durchgedrungen, daß „Simplification of Areas and Consolidation of Powers" die Leitsterne für jede weitere Reorganisation der Lokal- und Zentralverwaltung zu bilden hätten[3]).

Erreicht wurde dieses Ziel aber nun durch die Beseitigung des Dualismus in der bisherigen Reformbewegung. Einerseits wurden nämlich die Grundsätze der städtischen Reform auf die neueinsetzende Reform der gesamten Lokalverwaltung übertragen. „Local Go-

1) REDLICH S. 186 ff.

2) Ueber die sehr interessante politische Entwicklung dieser Zeit, vor allem der Tory Democracy vergl. REDLICH S. 209 ff.

3) REDLICH S. 231.

vernment has been municipalised[1]). Hand in Hand damit ging die Beseitigung des, durch die Schaffung immer neuer lokaler Boards, erzeugten Chaos, indem die Tendenz dahin ging, alle Zweige der Lokalverwaltung in der Hand der neugeschaffenen Lokalbehörden zu vereinigen. Und diese Vereinheitlichung der Lokalverwaltung ist bis auf wenige Reste heute durchgeführt.

Was nun den Gang dieser modernsten Verwaltungsreform im einzelnen anlangt, so war es ein konservatives Ministerium (Salisbury), unter dessen Verwaltung die erste Reformbill vom Jahre 1888 das Parlament passierte[2]). Die L. G. Act 1888 brachte aber nur die Neuorganisierung der Grafschaftsverwaltung. Die in dem Entwurf vorgesehene Schaffung von District Councils wurde damals von der Regierung, hauptsächlich aus parteitaktischen Gründen, fallen gelassen[3]). Es war erst eine liberale Administration unter Gladstones Führung, die mit der L. G. Act 1894 durch Schaffung eines Repräsentationssystems auch für die Distrikte und Kirchspiele die Neuorganisation der Lokalverwaltung zu einem vorläufigen Abschluß brachte[4]). Nicht in das neue Verwaltungssystem eingegliedert waren noch die Unterrichtsverwaltung und die Armenverwaltung. Die Einbeziehung der ersteren in das allgemeine System der Lokalverwaltung ist das Werk des konservativen Ministeriums Balfour durch die Education Act von 1902. Die Neuorganisierung der Armenverwaltung scheint auch einer baldigen Lösung entgegenzugehen, nachdem das nötige Material zu ihrer Reform durch die beiden Reports der Royal Commission über die Poor Laws in reichstem Maße geliefert worden ist[5]).

Ueberblicken wir nun die heutige Organisation der englischen Lokalverwaltung, so sehen wir als ältestes Glied derselben den Municipal Borough, der entweder als County Borough eine vollkommene Verwaltungseinheit für sich bildet, oder für die allgemeinen

1) Redlich S. 162.

2) Redlich S. 227 ff. und seine Bemerkungen S. 225/6 über den im demokratischen Sinne geltend gemachten Einfluß Chamberlains auf die Gestaltung der Bill. Ueber die analoge Rolle Lord Randolph Churchills in diesem Zusammenhang vergl. Winston Churchill, Lord Randolph Churchill 2. Ed. S. 604 ff.

3) Redlich S. 234/235. 4) Redlich S. 239 ff.

5) Der im Jahre 1909 erschienene Report der Royal Commission on the Poor Laws zerfällt in 3 Bände. Bd. 1 u. 2 enthalten den von der Mehrheit der Kommission erstatteten „Majority Report“, Bd. 3 enthält den von 4 Mitgliedern der Kommission, darunter von Mrs. Sidney Webb erstatteten „Minority Report“.

Verwaltungszwecke als Teil der County erscheint. Dann folgt als größter Verwaltungsbezirk die durch das Gesetz von 1888 geschaffene Administrative County. In den Verband der Grafschaft einbezogen sind dann die hauptsächlich für sanitäre Zwecke verschieden organisierten Stadt- und Landbezirke, der Urban District und der Rural District. Die kleinste Verwaltungseinheit bildet schließlich die durch die L. G. Act. 1894 geschaffene Poor Law Parish. Hinsichtlich dieser Verwaltungsbezirke ist es jetzt erreicht, daß sich ihre Grenzen nicht mehr schneiden, so daß eine einigermaßen klare Organisation durchgeführt ist. Durchbrochen wird der Aufbau der heutigen Organisation nur noch durch die Poor Law Unions, die eine Zusammenfassung mehrerer Poor Law Parishes für die Zwecke der Armenverwaltung bilden, im übrigen aber keine Rücksicht auf die sonstigen Verwaltungsgrenzen nehmen.

Von diesen noch heute existierenden Lokalbehörden[1]) ist nun, wie schon erwähnt, die älteste

1. der Municipal Borough.

Unter Municipal Boroughs versteht man heute die durch Kgl. Freiheitsbrief (Royal Charter) mit Stadtrecht beliehenen und unter den Bestimmungen der Städteordnung (Mun. Corp. Act) von 1882 stehenden Städte. Derartige „Charters of Incorporation“ wurden früher unter verschiedenartigen Formen und verknüpft mit mancherlei Privilegien von der Krone an bevorzugte Städte verliehen. Durch dieses unsystematische Vorgehen wurde eine allgemeine Unklarheit der Rechtszustände in den einzelnen Boroughs hervorgerufen. Dies führte zur Untersuchung durch eine Royal Commission, als deren Resultat die Mun. Corp. Act von 1835 anzusehen ist. In ihr wurden allgemeine Anordnungen über die Verfassung und Verwaltung der Boroughs getroffen, und dieselben auf eine Reihe im Anhang aufgezählter Städte für anwendbar erklärt. Ferner sollte das Gesetz auf alle Städte Anwendung finden, die hinfort durch Royal Charter das Stadtrecht erhielten. Nachdem das Gesetz von 1835 einigen Abänderungen unterworfen worden war, wurde es in der Mun. Corp. Act von 1882 neu redigiert, die das zurzeit geltende Recht über die Verfassung und Verwaltung der Municipal Boroughs enthält. Nur die City of London macht eine Ausnahme, da sie auch heute noch gemäß ihrer alten Charters verwaltet wird. Neue

---

1) Es handelt sich hier nur darum, einen kurzen Ueberblick über die Organisation und die heutigen Aufgaben der modernen Lokalbehörden zu geben. Ihre geschichtliche Entwicklung und ihre heutige Organisation hat Redlich in seiner vorzüglichen „Englischen Lokalverwaltung“ ausführlich geschildert.

Boroughs werden von der Krone durch Charter geschaffen, durch deren Inhalt das Gesetz von 1882 jedesmal auf den neugeschaffenen Borough ausdehnt wird[1]). Durch die Verleihung der Charter erhält die Stadt die Rechte einer juristischen Person, sie wird Korporation[2]).

Die Gesamtziffer der Municipal Boroughs belief sich im Jahre 1907 auf 326, worunter sich 73 County Boroughs befanden.

Durch die Gesetze von 1888 und 1894 ist es jetzt erreicht, daß die Gemarkungsgrenzen der Boroughs nicht mehr die Grafschaftsgrenzen, und ebenso die Gemarkungen der Parishes nicht mehr die Gemarkungsgrenzen der Boroughs schneiden. Die Gemarkungsgrenzen eines Borough können nach Untersuchung an Ort und Stelle (Local Inquiry) durch vom Parlament bestätigte Provisional Order[3]) des L. G. B. geändert werden.

Der heutige Municipal Borough beruht auf dem Prinzip der Einwohnergemeinde. Bürger (Burgess) ist jeder volljährige englische Staatsbürger, der seit 12 Monaten in dem Stadtgebiet oder 7 Meilen im Umkreise desselben seinen Wohnsitz hat und während dieser Zeit als Inhaber (Occupier) irgend einer Baulichkeit, sei es eines Wohnhauses, Ladens, Warenhauses oder einer Werkstätte zu den Lokalsteuern veranlagt gewesen ist. Ferner muß jeder Bürger in die Bürgerliste (Burgess List) eingetragen sein[4]).

Die Eigenschaft als Bürger ist die Voraussetzung zum aktiven und passiven Wahlrecht zum Borough Council, der sich zusammensetzt aus dem Mayor, den Aldermen und aus 9 bis 102 Councillors.

Die Wahl der Councillors erfolgt durch die Bürger, die Wahl des Mayor und der Aldermen erfolgt durch den Council. Voraussetzung des aktiven Wahlrechts ist der Besitz des Bürgerrechts. Wahlberechtigt sind dabei auch die unverheirateten Frauen, welche die sonstigen Voraussetzungen erfüllen. Dagegen hat eine ver-

---

1) Die Verleihung einer Royal Charter ist zwar formell auch heute noch ein Akt der Prärogative der Krone, der erteilt wird „by the advice of the Privy Council“ — aber wie Redlich S. 258 hervorhebt: „Diese Worte dürfen darüber nicht täuschen, daß gegenwärtig auch diese Inkorporation ein gesetzgeberischer Akt und nicht ein Akt einer unverantwortlichen Exekutive ist. Denn nach dem gegenwärtigen Stand der englischen Verfassung ist das Privy Council nur mehr die ehrwürdige, altertümliche Form, hinter der in Wirklichkeit nichts anderes als das parlamentarisch verantwortliche Kabinett steht.“

2) Ueber die Entwicklung des Korporationsgedankens im englischen Stadtrecht vergl. Redlich S. 31 ff., Hatschek Bd. I S. 48 ff.

3) Ueber Provisional Orders vergl. unten S. 98 ff.

4) Redlich S. 264 u. 266. Die Eintragung hat konstitutive Bedeutung.

heiratete Frau das aktive Wahlrecht nicht[1]). Das passive Wahlrecht zum Borough Council besitzen alle in der Bürgerliste eingetragenen Bürger, — seit der Qualification of Women (County and Borough Councils) Act 1907 auch Frauen — und alle diejenigen, die zwar nicht die Gemeindemitgliedschaft besitzen, aber in einer besonderen Non Residents List eingetragen sind und innerhalb von 15 Meilen im Umkreis des Borough ihren Wohnsitz haben. Letztere müssen aber ferner noch nachweisen, daß sie entweder ein Vermögen in Höhe von £ 1000 besitzen oder mit £ 30, in kleineren Städten mit £ 15 zur Armensteuer veranlagt sind. Disqualifiziert sind die bei Redlich S. 268 Z. 2—5 aufgezählten Personen. Die Councillors werden für die Dauer von drei Jahren gewählt, ein Drittel derselben scheidet jährlich aus[2]). Der Mayor und die Aldermen werden aus der Zahl der Councillors oder der zu Councillors qualifizierten Personen gewählt, der Mayor für ein Jahr, die Aldermen für sechs Jahre; die Hälfte der letzteren scheidet alle drei Jahre aus. Die Annahme eines städtischen Amtes ist grundsätzlich Pflicht des Gewählten.

Die Stadtgemeinde als Korporation wird nach außen vertreten durch den Borough Council, der jährlich mindestens vier Sitzungen abhalten muß.

Der Council ernennt die nötigen Beamten, vor allem den Ratsschreiber (Town Clerk) und den Stadtrechner (Treasurer). Ferner bildet er aus seiner Mitte eine Anzahl von Kommissionen (Committees), in denen sich die Hauptverwaltungstätigkeit abspielt[3]). Der Mayor gehört formell allen Committees an.

Der Borough Council hat keinen allgemeinen Wirkungskreis, sondern es sind ihm durch Spezialvorschriften einzelne Befugnisse auf den verschiedensten Gebieten übertragen worden. Im wesentlichen umfassen dieselben: den Erwerb und die Verwaltung von der Stadt gehörigem Land und Grundstücken; die Unterhaltung städtischer Brücken; den Erlaß von „Bye-Laws for the good Rule

---

1) Vergl. Mac Morran & Dill L. G. Act 1888 III. Ed. S. 291; R. v. Harrald L. R. 7 Q. B. 361; Redlich S. 265 Anm. 1. Ungenau Sussmann, England unter dem liberalen Regime, JahrbOeffR. Bd. III S. 557, der ganz allgemein behauptet, alle Frauen hätten das aktive Wahlrecht zum County Council.

2) Ist der Borough in einzelne Wahlbezirke (Wards) eingeteilt, so wird für jeden Wahlbezirk ein Councillor gewählt. Jeder Wahlberechtigte kann dann aber nur in einem einzigen Wahlbezirke wählen, so daß für die Wahlen zum Borough Council ein Pluralvotum der Besitzenden ausgeschlossen ist.

3) Ueber die Wichtigkeit und Bedeutung der Committee-Verwaltung vergl. Redlich S. 312 ff.

and Government of the Borough"; und in Städten, die städtische Polizei haben, die Beaufsichtigung der Polizei durch das „Watch Committee" des Council. Ferner hat der Council die später zu besprechenden Funktionen eines District Urban Council. Schließlich hat der Council eines Borough von über 10 000 Einwohnern die Funktionen einer Aufsichtsbehörde über den Elementarunterricht unter der Education Act 1902, eine Funktion, die in den übrigen Boroughs dem Grafschaftsrat der betreffenden Grafschaft übertragen ist.

Die Ausgaben der Verwaltung werden aus dem Borough Fund bestritten, der auf der Borough Rate basiert, die nach denselben Grundsätzen wie die Poor Rate erhoben wird. Die Ausgaben für die Sanitätsverwaltung (Sanitary Expenses) werden dagegen meist aus einer der General District Rate in den Urban Districts analogen Steuer erhoben.

Städtisches Grundeigentum kann nur durch Act of Parliament oder nach vorheriger Genehmigung des L. G. B. verkauft, belastet oder für längere Zeit verpachtet werden.

Die Rechnungen (Accounts) des Borough werden alljährlich dem L. G. B. unterbreitet, der einen Auszug daraus dem Parlament vorlegt. Die Rechnungsabhör selbst erfolgt nicht durch den Board, sondern in der Regel durch drei Auditors, von denen zwei durch die Bürger gewählt, und einer vom Mayor ernannt wird[1]).

Anleihen können mit Genehmigung des L. G. B. für die verschiedensten Zwecke seitens des Borough Council aufgenommen werden.

Unter den Municipal Boroughs nehmen eine besondere Stellung

---

1) Die Boroughs sind die einzigen Lokalbehörden, die als Regelfall nicht ausschließlich der Finanzkontrolle durch den L. G. B. unterliegen. Diese Ausnahme wird scharf kritisiert von einem früheren Legal Adviser des L. G. B. (Decisions of the L. G. B. edited by William A. Casson, Jahrg. 1904 Einl. S. V): „The one great group of local authorities, that is still outside the jurisdiction of the Government Auditor are the Mun. Corp. But even these are not wholly exempt; for some Corporations have been brought under the Local Government Board audit system by special enactments in Local Acts. It is only a question of time for the rest to be brought under similar control, as it is beyond doubt, that the public cannot and will not tolerate for all time a system of audit, which has been fraught with such abuses as have come to light from time to time in connection with the affairs of some Corporations." Auch die Encycl. of L. G. Law, Art. Accounts & Audit, erklären den jetzigen Zustand für unbefriedigend, und weisen auf den Report des Select Committee on Municipal Trading vom Juli 1903 hin, der sich dahin aussprach, daß der jetzige Zustand überhaupt keine effektive Kontrolle garantiere.

ein die sog. County Boroughs, eine Schöpfung der L. G. Act 1888. Im allgemeinen sind die Boroughs mit einer Einwohnerzahl über 50 000 County Boroughs. Der L. G. B. kann durch eine, vom Parlament bestätigte, Provisional Order jede Stadt mit dieser Einwohnerzahl auf ihren Antrag zum County Borough erklären. Die Councils dieser County Boroughs haben zuzüglich ihrer sonstigen Befugnisse auch noch die des Grafschaftsrats einschließlich der Befugnisse einer Aufsichtsbehörde für höheren und Elementarunterricht (Local Education Authority). Sie werden also für die meisten Verwaltungszwecke als getrennt von der Grafschaft, in der sie liegen, behandelt.

2. Die Administrative County.

Wie schon erwähnt[1]) erscheint besonders „die Reform der Grafschaftsverwaltung durch die Tendenz charakterisiert, die Grundsätze der Städteordnung und die ihnen zugrunde liegenden politischen Ideen einfach auf die Grafschaftsverwaltung zu übertragen. Auch die Grafschaften sind von nun an als reine Kommunalkörper konstituiert und erhalten durch einfache Ausdehnung aller die Organisation betreffenden Bestimmungen der Städteordnung auf ihre Verfassung mit einem Schlage alle den Borough Councils zustehenden Rechte, insofern sie nicht ausdrücklich durch das Gesetz ausgenommen sind“[2]).

England und Wales umfassen 52 alte Grafschaften. Dieselben haben durch die L. G. Act 1888 ihre alte Bedeutung für die Zwecke der inneren Verwaltung eingebüßt. Wohl aber sind sie sonst noch, hauptsächlich als Bezirke der friedensrichterlichen Verwaltung, für die Organisation der Miliz und der parlamentarischen Vertretung von Bedeutung.

Für die innere Verwaltung ist heute ausschließlich von Bedeutung die sog. „Administrative County“, eine Schöpfung der L. G. Act 1888. Im allgemeinen stimmt die neue Administrative County mit der alten hinsichtlich ihres Gebiets überein. Nur wurden die Grafschaften Yorkshire und Lincolnshire je in drei, Sussex und Suffolk je in zwei Administrative Counties geteilt, während die Isle of Wight von Hampshire abgetrennt und zur selbständigen County gemacht wurde. Dasselbe geschah mit dem Soke of Peterborough, der von Northhampshire, und der Insel Ely, die von Cambridgeshire abgetrennt und selbständige administrative Counties wurden. Schließlich bildet London eine Administrative County für sich. So bestehen heute auf dem Gebiet der 52 alten Counties 62

1) Oben S. 56. 2) Redlich S. 422/423.

Administrative Counties, zu denen noch 73 County Boroughs treten, so daß die Zahl der Administrative Counties 135 beträgt.

Der L. G. B. kann durch Provisional Order, die auf Antrag eines County- oder County Borough Council erlassen und durch das Parlament bestätigt werden muß, Administrative Counties trennen und vereinigen, neue County Boroughs bilden oder das Gebiet von Counties oder County Boroughs ändern.

Die Administrative County wird verwaltet durch den Grafschaftsrat (County Council)[1]), der sich aus einem Chairman, einem

1) Dem Grafschaftsrat wurde — wie auch den übrigen Lokalverwaltungsbehörden — die Eigenschaft einer juristischen Person (Body Corporate) verliehen, während die Grafschaft als solche die Korporationseigenschaft nicht besitzt, im Gegensatz zum Borough, der als solcher Korporation ist. HATSCHEK (die Selbstverwaltung in jur. und pol. Bedeutung, in JELLINEK und MEYER, Heidelberger Abhandlungen II 1, das Local Government im Verwaltungsarchiv 1901 S. 319 ff., Englisches Staatsrecht Bd. I, S. 81 A. 2) hat auf diesen Gegensatz, als den zwischen einem „aktiven“ und einem „passiven“ Verbande, hingewiesen. JELLINEK, der diese Unterscheidung zuerst aufgebracht hat (System der subj. öffentlichen Rechte, 2. Aufl. S. 268, Allg. Staatslehre, II. Aufl. S. 625) weist mit Recht darauf hin, daß der Korporationsgedanke in England niemals die scharfe Ausprägung wie auf dem Kontinent erfahren habe, weshalb in England der Typus des unkorporierten Verbandes, den er als „passiven“ Verband bezeichnet, überwiege. Aus dieser rein theoretischen Unterscheidung hat nun aber HATSCHEK für die englischen Verhältnisse eine Reihe Konsequenzen gezogen, welche durch die tatsächliche Entwicklung ad absurdum geführt worden sind. REDLICH (Zur Theorie und Kritik der Englischen Lokalverwaltung, Eine Abwehr und eine Anklage, GRÜNHUTsche Zeitschrift 1903, S. 559 ff.) hat auf S. 729 ff. dieser Abhandlung schon ausführlich die Unrichtigkeit der HATSCHEKschen Behauptungen nachgewiesen. Hier mag nur zur Ergänzung darauf hingewiesen werden, daß der von HATSCHEK als „ganz besonders hervorstechend“ (Verwaltungsarchiv 1901, S. 383) bezeichnete Unterschied zwischen Stadtkorporation und Grafschaft auf dem Gebiet des Private Bill Verfahrens nicht existiert. HATSCHEK findet nämlich den Unterschied darin, daß nur die Stadtkorporationen das „subjektive Recht“ zum Einbringen von Private Bills hätten, während die Zweckverbände sich mit Provisional Orders — objektivem Recht — begnügen müßten (Verwaltungsarchiv 1901, S. 387 ff.). Daß HATSCHEK dabei von ganz falschen Voraussetzungen ausgeht, hat REDLICH schlagend nachgewiesen (a. a. O. S. 746 ff.). Nun ist aber gerade der, von HATSCHEK besonders als Zweckverband hervorgehobenen, Grafschaft durch die County Councils (Bills in Parliament) Act 1903 das Recht eingeräumt worden, Private Bills im Parlamente einzubringen und die dafür erforderlichen Kosten auf den County Fund zu übernehmen. HATSCHEK registriert auch diese Tatsache in seinem Englischen Staatsrecht Bd. II S. 459, A. 1, gibt aber keine Erklärung dafür, warum nun plötzlich die Grafschaften das „subjektive Recht“ der Einbringung von Private Bills erlangt haben. Wenn HATSCHEK (Staatsrecht Bd. I, Einleitung und S. 81) sich bei seinen Ausführungen auf MAITLAND stützen zu können glaubt, so muß dem widersprochen werden. Denn gerade MAITLAND bestätigt REDLICHS Be-

Vize-Chairman, den County Aldermen und den County Councillors zusammensetzt. Der L. G. B. setzt die Zahl der Councillors und die Einteilung der County in Wahlbezirke (Electoral Divisions) fest. Die Wahlbezirke können durch Beschluß des L. G. B. wieder geändert werden. Jeder Wahlbezirk wählt einen Councillor. Die Councillors werden auf die Dauer von drei Jahren durch die Gesamtheit der Wähler gewählt. Die Wahl der Aldermen und des Chairman erfolgt durch den Council. Die Aldermen werden auf die Dauer von sechs Jahren gewählt, alle drei Jahre scheidet die Hälfte aus[1]).

Das aktive Wahlrecht zum County Council haben:

1. die Bürger eines Municipal Borough im Sinne der Mun. Corp. Act 1882, s. 9;

2. Personen, die in der Grafschaft oder innerhalb 7 Meilen im Umkreis derselben ihren Wohnsitz haben und ein Gebäude von beliebigem Wert oder Land mit einem Jahresertrag von mindestens £ 10 inne haben, sog. Ten Pounds Occupation Qualification[2]) (County Electors Act 1888, ss. 2 und 3).

Das passive Wahlrecht besitzen:

---

hauptung, daß der Unterschied zwischen der Stadt als Korporation und den übrigen Kommunalverbänden sich aus der historischen Entwicklung erkläre, ohne daß irgendwelche praktischen Konsequenzen aus diesem Unterschied gezogen werden könnten (Maitland: Trust und Korporation, Grünhuts Zeitschrift 1905, Bd. 32, S. 72). An derselben Stelle (S. 73) schüttelt Maitland die Theorie vom passiven Verband außerdem noch expressis verbis ab. Es wäre ja ein leichtes für die englische Gesetzgebung, die jetzt auf allen Gebieten so „aktiv" ist, auch noch die Grafschaft als solche mit Korporationseigenschaft auszustatten. Sie tut es nicht, da die englischen „passiven Verbände" auf allen Gebieten genau dieselbe aktive Tätigkeit entfalten können wie die inkorporierten Boroughs, so daß gerade die Wahl des Ausdrucks „passiver Verband" für sie kein glücklicher genannt werden kann. Die positive Bestimmung der s. 19 der sog. Interpretation Act 1889, die ausdrücklich bestimmt, daß der Begriff „Person" sowohl korporierte wie unkorporierte Verbände umfasse, stellt beide Kategorien vollends auf die gleiche Basis (vgl. Redlich in Grünhuts Zeitschrift 1903 S. 730). Die geschichtliche Entwicklung hat eben in England und Deutschland verschiedene Resultate gezeitigt. Bei uns führte sie zur Entwicklung und Ausbildung des Korporationsgedankens, in England, aus der Trustidee heraus, zur Bildung unkorporierter Verbände. Vgl. dazu auch Preuss: „Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität" in der Festgabe für Laband Bd. II S. 212 ff., der sich durchaus der Redlichschen und hier vertretenen Anschauung anschließt.

1) Das Verhältnis von Councillors, Aldermen und Chairmen ist dasselbe wie im Borough Council, dem der County Council überhaupt nachgebildet ist.

2) Hinsichtlich des aktiven Wahlrechts der Frauen gilt das für die Wahlen zum Borough Council Bemerkte.

1. alle aktiv wahlberechtigten Personen;
2. Peers, die Grundbesitz in der Grafschaft besitzen;
3. Personen, die mehr als 7 und nicht über 15 Meilen von den Grafschaftsgrenzen entfernt wohnen und in einer Non Residents List eingetragen sind;
4. Frauen, die obige Bedingungen erfüllen (Qualification of Women [County and Borough Councils] Act 1907, s. 1).

Es herrscht bei den Wahlen zum County Council insofern noch das Plural-Votum, als jeder Wähler, der die Qualifikation in irgend einem Wahlbezirke erfüllt, dort wählen kann, allerdings muß er persönlich seine Stimme abgeben[1]).

Der County Council muß einschließlich des „Annual Meeting", auf dem die Wahl des Chairman, des Vize-Chairman und der Aldermen erfolgt, jährlich mindestens vier Sitzungen abhalten.

Auch der County Council bildet aus seiner Mitte wieder Committees, in denen die Hauptverwaltungstätigkeit geleistet wird. Neben diesen regelmäßigen Verwaltungskommissionen können auch sog. Joint Committees gebildet werden für bestimmte Zwecke, welche die gemeinsamen Interessen mehrerer Grafschaften oder von Grafschaften und Boroughs berühren[2]). Obligatorisch ist dabei die Bildung des Finance Committee für die finanzielle Verwaltung und des schon erwähnten Standing Joint Committee, dem die Verwaltung der Grafschaftspolizei obliegt; für diese obligatorischen Ausschüsse gelten besondere Bestimmungen. Dazu kommt noch die Verpflichtung zur Bildung eines Education Committee nach der Education Act 1902, s. 17[3]). Den Committees können Verwaltungsaufgaben jeder Art übertragen werden, nur nicht die Erhebung von Steuern und die Aufnahme von Anleihen.

Der County Council ernennt einen ganzen Stab von Beamten, von denen die wichtigsten der Clerk of the Council und der County Treasurer sind.

---

1) Redlich S. 424.

2) Näheres vergl. Redlich S. 429 ff.

3) Die Bildung des Education Committee erfolgt nach einem durch den Council aufgestellten und vom Board of Education gebilligten Schema. Diese Machtbefugnis des Board of Education nennt Hirst-Redlich B. 2 S. 232 „a striking instance of interference by a Government department in the self regulating powers of County, Borough and Urban Councils". Das Education Committee muß sich zusammensetzen: 1. in seiner Mehrheit aus Mitgliedern des Council; 2. aus, durch den Council ernannten Experten in Erziehungsangelegenheiten; 3. aus Frauen, von denen einige dem Committee angehören müssen.

Der Wirkungskreis des Grafschaftsrats erstreckt sich auf folgende Gebiete:

1. Das bisher den Q. S. zustehende sog. „Administrative Business", das in s. 3 der L. G. Act 1888 aufgezählt wird. Dasselbe umfaßt hauptsächlich die Verwaltung des Grafschaftsvermögens, die Erhaltung von Grafschaftsgebäuden, die Erteilung gewisser Gewerbekonzessionen, die Verwaltung des Irrenwesens als Local Authority unter der Lunacy Act 1890, den Bau und die Unterhaltung von Brücken etc. Hierher gehört auch die bisher von den Friedensrichtern ausgeübte Konzessionierung von Theatern und gewisse Funktionen auf dem Gebiete der Explosives Act 1875[1].

2. Die Funktionen einer Local Education Authority unter der Education Act 1902.

3. Die Verwaltung und Erhaltung der Hauptstraßen (Mainroads) als Highway Authority.

4. Eine Reihe von Kontrollbefugnissen und Pflichten auf dem Gebiet der Sanitätsgesetzgebung unter der River Pollution, Housing of the Working Classes, Isolation Hospitals- und Public Health Acts.

5. Die Verwaltung der Grafschaftspolizei zusammen mit den Q. S.

6. Ein Verordnungsrecht (Erlaß von Bye-Laws „for the good government, including the suppression of nuisances").

7. Das Recht der Einbringung und Opponierung von Private Bills im Parlament und Uebernahme der dadurch entstandenen Kosten auf den County Fund.

Weiterhin können ihnen durch Provisional Order oder durch Order in Council einzelne Befugnisse einer Zentralbehörde zur Ausübung übertragen werden.

Die Ausgaben des County Council werden aus dem County Fund bestritten, der hauptsächlich aus den Erträgnissen der Grafschaftssteuer (County Rate) gefüllt wird. Die County Rate wird erhoben gemäß einer Festsetzung (Assessment), die nicht auf das Eigentum des einzelnen, sondern auf die einzelnen Parishes erfolgt.

County Councils können mit Genehmigung des L. G. B. Anleihen für die verschiedenartigsten Zwecke aufnehmen.

---

1) Kompetenzstreitigkeiten zwischen Q. S. und C. C. können durch den High Court of Justice entschieden werden (s. 29 L.G.Act 1888). Das Verfahren nach dieser Bestimmung wird geregelt durch eine Rule of the H. C. vom 10. 9. 1892. Darnach wird die Entscheidung, nach Formulierung der Rechtsfrage durch die Parteien (Special Case), durch den H. C. erlassen.

Die Rechnungsführung des County Council unterliegt einer jährlichen Prüfung durch die District Auditors des L. G. B.[1]).

Der County Council steht als eine Art Mittelinstanz in Verwaltungsbeziehungen sowohl zu den District- und Parish Councils als auch zu den Zentralbehörden, hauptsächlich zum L. G. B., zum Home Office, zum Board of Education, zum Board of Agriculture und zum Privy Council.

3. Der Urban District.

Das Gebiet von Urban Districts wird gebildet:

1. durch die Municipal Boroughs,

2. durch die Bezirke, für welche heute gemäß dem Gesetz von 1894 Urban District Councils an Stelle der früheren Local Boards und der Improvement Commissioners gewählt werden.

Abgesehen von den Municipal Boroughs belief sich die Zahl der Urban Districts im Jahre 1905 auf 809.

Der County Council kann mit Zustimmung des L. G. B. neue Urban Districts bilden und das Gebiet der bestehenden ändern (L. G. Act 1888 s. 57).

Die verwaltende Behörde ist der Urban District Council. Derselbe wird auf drei Jahre gewählt. Das aktive Wahlrecht dazu besitzen die sogenannten Parochial Electors, d. h. alle volljährigen Personen (auch Frauen), die in einer zum Distrikt gehörigen Parish entweder in die Liste der Parlamentswähler oder der Grafschaftswähler eingetragen sind. Wählbar zum District Council sind die Parochial Electors und Personen, die, ohne Parochial Electors zu sein, während 12 Monaten vor der Wahl in dem Distrikt ihren Wohnsitz gehabt haben. Auch Frauen sind wählbar. In jedem Jahre scheidet ein Drittel der Councillors aus. Die Wahl des Vorsitzenden erfolgt jährlich; Aldermen werden keine gewählt.

Der Urban District Council muß mindestens einmal monatlich eine Sitzung abhalten. Das „Annual Meeting“, auf dem die Wahl des Chairman mit einjähriger Funktionsdauer erfolgt, findet im April statt. Aus dem Plenum des Council können wieder Committees zur Erledigung einzelner Verwaltungszweige gewählt werden.

Der Council ernennt auch die nötigen Beamten, vor allem den Clerk of the Council und den Treasurer.

Der Wirkungskreis des District Council erstreckt sich haupt-

1) Ausweislich des 38. Annual Report genehmigte der Board im Jahre 1908/9 in 160 Fällen Anleihen der County Councils im Gesamtbetrag von 656 178 £; in dieser Summe sind Anleihen für Schulzwecke unter der Education Act 1902 nicht inbegriffen.

sächlich auf die Durchführung der Sanitätsgesetzgebung[1]) und die Anlage und Erhaltung von Straßen als Highway Authority. Ferner hat jeder Urban District Council, dessen Bezirk über 20 000 Einwohner umfaßt, die sonst dem County Council zustehenden Befugnisse einer Local Education Authority unter der Education Act 1902.

Die Ausgaben eines Urban District Council werden zum größten Teil aus der sog. General District Rate bestritten. Dieselbe unterscheidet sich von der Poor Rate darin, daß der landwirtschaftliche Besitz nur zu einem Viertel seines Ertragswertes zur Steuer herangezogen wird. Die General District Rate wird von dem Council durch seine eigenen Beamten erhoben.

Die Abhör der Rechnungen des District Council erfolgt durch die District Auditors des L. G. B.

Unter der Kontrolle des L. G. B. kann der Council auch für gewisse Zwecke Anleihen aufnehmen.

4. Der Rural District.

Der Rural District fällt bis auf wenige Ausnahmen noch heute mit der Poor Law Union zusammen, soweit dieselbe nicht einen Urban District umfaßt. s. 36 L. G. Act 1894 strebt an, daß jede Parish innerhalb eines County District und jeder Rural District in derselben Administrative County liegen solle. Dieser Zustand ist jetzt auch praktisch erreicht, wird aber durchbrochen durch die Organisation der Poor Law Unions, die keine Bezirke der Administrative County bilden. Erstreckt sich nun das Gebiet einer Poor Law Union über zwei oder mehr Grafschaften, so bildet im allgemeinen der in jeder Grafschaft belegene, nicht zu einem Urban District gehörige Teil, einen besonderen Rural District[2]).

Auf jeden Fall ist die Organisation des Rural District und der Union dieselbe insoweit, als die gewählten Mitglieder der Distrikts-Räte auch als Vertreter ihrer Kirchspiele in der ländlichen Armenverwaltungsbehörde, dem Board of Guardians, fungieren, so daß

1) Für die Durchführung der Sanitätsgesetzgebung besonders wichtig ist das System der sog. Adoptive Acts. Unter Adoptive Acts versteht man vom Parlament erlassene Gesetze, deren Inkrafttreten in einem Bezirk aber von der Annahme derselben durch die im Gesetz dazu ermächtigte Lokalverwaltungsbehörde für den Bezirk abhängt („an Act of Parliament which does not come into force unless and until it is adopted for that district by the authority upon whom Parliament has conferred the power of adoption“, Encycl. of L. G. Law, Art. Adoptive Acts Bd. I S. 234). Besonders District Councils und Parish Meetings (L. G. Act 1894 s. 7) haben das Recht zum Inkraftsetzen bestimmter Gesetze in weitem Maße erhalten (vgl. auch Redlich, S. 256, 626, 365/366).

2) Wright and Hobhouse S. 15.

in den ländlichen Kirchspielen keine besonderen Wahlen für den Board of Guardians mehr stattfinden. „Somit ist gegenwärtig für das ganze nicht städtisch organisierte England im strikten Gegensatz zur historischen Entwicklung die Armenverwaltung in bezug auf das Verwaltungsorgan nur mehr ein, allerdings noch immer in der Funktion vollkommen selbständiger, Anhang zur allgemeinen Lokalverwaltung“[1]).

Das Verwaltungsorgan des Rural District ist der Rural District Council, bestehend aus einem Vorsitzenden (Chairman) und einer Reihe von Councillors. Die Zahl der für jede Parish zu wählenden Councillors setzt der Grafschaftsrat fest. Das aktive Wahlrecht zum Council besitzen die schon erwähnten Parochial Electors. Wählbar sind alle aktiv Wahlberechtigten und Personen, die 12 Monate vor der Wahl im Distrikt ihren Wohnsitz hatten, auch wenn sie nicht Parochial Electors sind. Frauen sind wählbar. Die Councillors werden für die Dauer von drei Jahren gewählt, jedes Jahr scheidet ein Drittel derselben aus.

Hinsichtlich der Bildung von Committees und der Ernennung der nötigen Beamten gilt das bei dem Urban District Council Bemerkte. Das Amt des District Clerk ist in der Regel mit dem des Clerk of the Guardians verbunden.

Der Wirkungskreis des Rural Council ist prinzipiell derselbe wie der des Urban Council, erstreckt sich also auf die Ausführung der Sanitätsgesetzgebung und die Anlage und Erhaltung von Straßen (Highways). Jedoch ist der Umfang ihrer Befugnisse, entsprechend dem verminderten Bedürfnis in ländlichen Bezirken, nicht so groß wie der in Urban Districts[2]). Doch können bei auftretendem Bedürfnis die, ursprünglich nur den Urban Councils zustehenden, Befugnisse auf die Rural Councils durch Verfügung (Order) des L. G. B. übertragen werden[3]) (L. G. Act 1894 s. 25).

Die zur Ausübung dieser Funktionen notwendigen Mittel werden aus einem, aus den Erträgnissen der Armensteuer gefüllten, Common Fund bestritten. Besondere Ausgaben (Special Expenses) wie z. B.

1) Redlich, S. 536.

2) „It is recognized, that the need of thickly populated districts for sanitary regulations is greater than that of purely agricultural regions and larger powers are accordingly entrusted to Urban than to Rural Authorities (Renton: Art. Public Health).

3) Im Jahre 1908 auf 1909 wurden 118 derartige Orders durch den Board erlassen, die hauptsächlich auf dem Gebiet der Sanitätsverwaltung den Rural Councils einzelne Befugnisse übertrugen (38. Annual Report of the L. G. B. Part II, S. 61).

Wasserleitung, Kanalisation etc. sind von der betreffenden Parish allein aufzubringen in Form einer Special Rate, die äußerlich als Zuschlag zur Armensteuer erscheint.

Schließlich kann der Rural Council mit Genehmigung des L. G. B. auch Anleihen aufnehmen.

5. Das Kirchspiel (Parish).

Vor Erlaß der L. G. Act 1894, welche die Poor Law Parish zur Grundlage der neuen Landgemeindeordnung machte, gab es drei Arten von Parishes, nämlich die Ancient Civil Parish, die Ecclesiastical Parish und die Poor Law Parish. Die Bezirke der beiden ersteren fielen seit dem Jahre 1601 in den meisten Fällen zusammen, da durch das Armengesetz der Königin Elisabeth (43 Eliz. c. 2) das Kirchspiel gleichzeitig zur territorialen Einheit für die Ausführung der neuen Armengesetzgebung gemacht wurde. Die wachsenden kirchlichen und verwaltungsrechtlichen Bedürfnisse und die wachsende Inkohärenz zwischen beiden machte die Verquickung kirchlicher und staatlicher Verwaltungszwecke auf die Dauer unhaltbar. So wurden einerseits durch die Church Building und die New Parishes Acts in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts neue Kirchspiele für rein kirchliche Zwecke geschaffen, teils wurden durch die Divided Parishes Acts von 1876, 1879 und 1882 Teile einzelner Parishes mit anderen zu reinen Verwaltungszwecken vereinigt. Durch das Nebeneinandergehen dieser Reformen entstand nun ein ziemliches Chaos, dem die L. G. Act. 1894 ein Ende zu machen suchte. Schon vorher hatte die Interpretation Act 1889 s. 5 den Begriff „Parish“ festgelegt als: „a place for which a separate poor rate is or can be made or for which a separate overseer is or can be appointed“, und damit die Poor Law Parish zur Grundlage der Verwaltungsorganisation gemacht. Das Gesetz von 1894 macht aber insofern eine Einschränkung, als es nur die Landgemeinde (Rural Parish) in den Kreis seiner Regelung zieht (L. G. Act 1894 s. 1 [2]). Dabei stellt das Gesetz das Prinzip auf, daß in Zukunft jedes Kirchspiel in demselben Rural District und damit in derselben Grafschaft liegen solle, was ietzt allgemein durchgeführt ist. Nicht berührt durch die neue Gesetzgebung wurden die Urban Parishes[1]).

Die Verwaltungsorgane der Rural Parish sind das Parish Meeting und der Parish Council.

1) In Urban Parishes bilden immer noch die alten Vestries die Instanz für die Ernennung der Overseers, wenn nicht durch Order des L. G. B. diese Funktion an den Urban District Council übergegangen ist. Im übrigen spielen die Urban Parishes als Bezirk der Lokalverwaltung keine Rolle.

Die Gemeindeversammlung (Parish Meeting) setzt sich zusammen aus der Gesamtheit der Gemeindebürger (Parochial Voters). Das Meeting wählt sich seinen Vorsitzenden. Das jährliche Parish Meeting wird in der Zeit zwischen 1. März und 1. April abgehalten. In Parishes, die keinen Parish Council haben, müssen wenigstens zwei Parish Meetings im Jahr abgehalten werden. Das Parish Meeting kann aus seiner Mitte zur Erledigung einzelner Sachen Committees bilden, deren Beschlüsse aber stets seiner Genehmigung unterliegen. Diejenigen Parishes, die kein Repräsentativorgan in einem Parish Council besitzen, werden nach außen vertreten durch den Chairman des Meeting und die Overseers als „Body Corporate", der aber nur gemäß den Beschlüssen des Parish Meeting in Funktion tritt.

Ein Parish Council muß gewählt werden in jeder Rural Parish von 300 und mehr Personen. Durch Verfügung (Order) des Grafschaftsrats kann die Wahl eines Parish Council auch in Rural Parishes mit geringerer Einwohnerzahl angeordnet werden. Und zwar muß der County Council eine solche Order für Parishes von 100 Einwohnern und aufwärts erlassen, wenn das Parish Meeting demgemäß beschließt. In den übrigen Parishes liegt der Erlaß einer solchen Order im Ermessen des Grafschaftsrats. Ferner können auch zum Zweck der Bildung eines gemeinsamen Parish Council zwei oder mehrere benachbarte Parishes durch Order des Grafschaftsrats und mit Zustimmung der beteiligten Parish Meetings zusammengelegt werden. Die Wahl des Parish Council erfolgt alle 3 Jahre. Wählbar sind alle Parochial Electors und Personen, die seit 12 Monaten vom Wahltage zurückgerechnet in der Parish oder 3 Meilen im Umkreis derselben ihren Wohnsitz haben. Auch Frauen sind wählbar. Die Zahl der Parish Councillors, die für 3 Jahre gewählt werden, schwankt zwischen 5 und 15 und wird durch den Grafschaftsrat festgesetzt. Der Parish Council muß mindestens 4 Sitzungen im Jahre abhalten, von denen eine als „Annual Meeting" bezeichnet wird. Auf ihm erfolgt die Wahl des Chairman mit einjähriger Funktionsdauer. Der Parish Council kann zur Abwicklung einzelner Geschäfte Committees bilden.

Die wichtigsten Beamten der Parish sind die aus der Vestry-Verfassung herübergenommenen „Overseers of the Poor". Sie werden jetzt jährlich durch den Parish Council resp. bei Nichtbestehen eines solchen durch das Parish Meeting gewählt. Ihre Zahl schwankt zwischen 2 und 6. Der Overseer soll „Householder"

sein. Sein Amt ist ein Ehrenamt und nicht ablehnbar[1]). Die Overseers bilden das Exekutivorgan des Board of Guardians und erheben die Armensteuer. Zur faktischen Ausübung der Funktionen eines Overseer kann der Parish Council ein oder zwei bezahlte Assistant Overseers ernennen, die den Anordnungen der Overseers zu folgen haben. Die Verantwortlichkeit für die Handlungen dieser Assistant Overseers ruht bei den Overseers selbst. Doch kann auch ein besonderer Steuererheber (Rate Collector) durch den Board of Guardians an Stelle eines Assistant Overseer ernannt werden. Ferner kann der Parish Council aus der Zahl der Councillors einen unbezahlten oder einen Assistant Overseer zum bezahlten Clerk des Council ernennen.

Der Wirkungskreis des Parish Council resp. des Parish Meeting umfaßt hauptsächlich die Verwaltung des Gemeindevermögens, die Verwaltung von Stiftungen (Charities) durch Ernennung von Verwaltern (Trustees) für dieselben, den Erwerb von Land zur Errichtung von öffentlichen Gebäuden oder gemeinnützigen Anlagen, die Anlage von Wasserleitungen, die Reinigung von Wasserläufen etc. Sind auch die eigenen Befugnisse des Parish Council oder Parish Meeting auf sanitärem Gebiete nicht groß, so haben sie doch ein Recht der Beschwerde an den District- und weiter an den County Council, falls sich Mängel zeigen oder der District Council Laxheit in der Ausführung der Sanitätsgesetzgebung zeigt.

Die Ausgaben des Parish Council oder Meeting werden aus der Poor Rate bestritten.

Anleihen seitens des Parish Council dürfen nur für bestimmte Zwecke mit der Zustimmung des Parish Meeting, des County Council und des L. G. B. aufgenommen werden.

Die Rechnungsabhör erfolgt alljährlich durch einen District Auditor des L. G. B. Außerdem hat jeder Parochial Elector das Recht der Einsichtnahme in die Gemeinderechnungen.

6. Die Poor Law Union.

Betrachten wir die Stellung der bisher behandelten Kommunalkörperschaften, so müssen wir der Ansicht Redlichs beistimmen, daß sich die englische Verwaltungsorganisation tatsächlich heute der unsrigen genähert hat. Die beiden Schlagworte der Reformer

1) Vgl. Encycl. of L. G. B. Bd. II S. 886: „The L. G. B. have stated in reply to inquiries, that the office of overseer is a compulsory one, and that they are not aware that a qualified person duly appointed can be relieved of the office unless by quarter sessions on appeal against the appointment under s. 5 of the Poor Relief Act 1601."

„Consolidation of Government and Simplification of Areas“ sind ihrer Verwirklichung heute schon um sehr viel näher gekommen. „Es ist doch unverkennbar, daß alle diese kommunalen Körperschaften, Grafschaftsräte, Stadt- und Distriktsräte, Kirchspielräte tatsächlich Gemeindeorganisationen in dem Sinne sind, welchen die deutsche Rechtsauffassung seit jeher mit diesem Worte verbindet, nämlich Körperschaften innerhalb bestimmter Grenzen, die mehr oder weniger das gesamte Gemeinleben der Staatsbürger, insofern es mit der räumlichen Koexistenz derselben organisch zusammenhängt, betreffen“ [1]). Nachdem nun auch die Verwaltung und Aufsicht über den Elementarunterricht durch die Education Act 1902 nach der Beseitigung der alten School Boards der direkten Leitung der Lokalbehörden als Local Education Authorities unterstellt worden ist, bleibt, abgesehen von einigen unbedeutenden Resten ehemaliger Sonderverwaltung, heute nur noch ein großes Gebiet außerhalb des Rahmens der sonstigen Lokalverwaltung, und das ist die Organisation der Armenverwaltung in den Poor Law Unions.

Die Poor Law Union ist eine Zusammenfassung mehrerer Parishes für die Zwecke der Armenverwaltung. Geschaffen durch die Poor Law Amendment Act 1834 sind sie wegen der Rücksichtnahme auf lokale Wünsche und schon vorhandene Bildungen von sehr ungleichem Umfange und nehmen, abgesehen von der Parish, auf keine sonstigen lokalen Abgrenzungen Rücksicht. Unter verschiedenen Gesetzen erhielten der L. G. B. und durch die L. G. Act 1894 auch die Grafschaftsräte mit Genehmigung des Board die Befugnis, die Zusammensetzung von Unions zu ändern, wo dies mit Rücksicht auf die sonstige Organisation nötig erschien. Trotzdem sind die Unions bis heute noch nicht mit den sonstigen lokalen Bezirken in Uebereinstimmung gebracht worden [2]).

Der Verwaltungskörper einer Poor Law Union ist der Board of Guardians. In „Rural“ Unions fungieren, wie schon erwähnt, die Rural District Councillors zugleich als Guardians. In „Urban“ Unions erfolgt die Wahl der Guardians durch die Parochial Electors. Das Wahlrecht ist dasselbe wie für die Wahlen zum District

---

1) Redlich. S. 591/592.

2) Die Zahl der Poor Law Unions beträgt zurzeit 643. Ihre Bevölkerungszahl schwankt von Welryn (Herfordshire) mit 2200 Einwohnern bis West Ham (Essex) mit 580 000 Einwohnern! (Maj. Rep. Bd. II S. 191). Im Jahre 1901 erstreckten sich noch 113 Unions über die Gebiete mehrerer Grafschaften, darunter 18 über 3, und 2 über 4 und 5 Grafschaften (Wright and Hobhouse, S. 14 Anm. b).

Council. Die Wahl der Guardians erfolgt auf 3 Jahre mit jährlicher Erneuerung eines Drittels derselben. Die Zahl der auf eine Parish entfallenden Guardians wird durch den Grafschaftsrat festgesetzt und unterliegt auch Abänderungen durch denselben. Der Board of Guardians wählt aus seiner Mitte einen Chairman und einen Stellvertreter desselben (Vice-Chairman). Zur Erledigung einzelner Aufgaben kann der Board of Guardians Committees bilden. Als Hauptbilfskräfte für die Guardians dienen die Overseers mit den Assistant Overseers und Rate Collectors. Außerdem beschäftigt der Board of Guardians noch eine Reihe von Beamten, unter denen außer dem Clerk und dem Treasurer, Relieving Officers, Workhouse Officers und Medical Officers für die praktischen Zwecke der Armenfürsorge besonders zu nennen sind.

Mit Zustimmung des L. G. B. können die Guardians für gewisse Zwecke Anleihen aufnehmen.

Darüber, daß sich die Organisation der Armenverwaltung nicht bewährt hat, sind sich der Majority- und der Minority Report einig. Beide Reports schlagen eine Uebertragung der Armenverwaltung an die Grafschaftsräte vor und differieren nur hinsichtlich der Art und Weise, in der diese Uebertragung erfolgen soll. Eine Ausführung dieses Vorschlages würde dann ein Verschwinden der Unions zur Folge haben, was wohl in absehbarer Zeit zu erwarten sein wird. Nach ihrer Beseitigung wäre dann die Organisation der englischen Lokalverwaltung zu einem gewissen Abschluß gelangt und würde ein klareres und übersichtlicheres Bild wie bisher gewähren.

Dritter Abschnitt.

Die moderne Zentralverwaltung in ihrem Verhältnis zur Lokalverwaltung.

Wie wir aus den einleitenden historischen Erörterungen ersehen haben, hatte die Revolutionsperiode die Entwicklung einer bureaukratisch organisierten Zentralverwaltung unmöglich gemacht. Wenn man im 18. Jahrhundert überhaupt von einer inneren Zentralverwaltung sprechen will, so ist es das Parlament, das auf Antrag durch den Erlaß von, in formelle Gesetzesform gehüllten, Verwaltungsverfügungen in die Lokalverwaltung eingreift. Im übrigen ist es die verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Obergerichte, welche

durchaus im Vordergrund steht und die Lokalverwaltung innerhalb der gesetzlichen Schranken hält, während „die Identität der in der Lokalverwaltung und im Parlament herrschenden Klasse bei dieser selbst ein Bedürfnis nach einer Kontrolle in der Lokalverwaltung gar nicht aufkommen ließ“ [1]). Aber diese Identität löste sich mit der Reformgesetzgebung und dem Anwachsen der Demokratie auf, und die in verwirrender Fülle neu auftauchenden Verwaltungsfragen oder wie Redlich (S. 615) sich ausdrückt: „der Zusammenbruch der historischen Verwaltungsweise Englands vor den unabweisbaren Bedürfnissen der modernen industriellen Gesellschaft“ erzeugten das immer wachsende Bedürfnis zur Schaffung einer wirksamen Zentralverwaltung, d. h. einer effektiven Beeinflussung und Kontrolle der unmittelbar zur Durchführung der Verwaltungsgesetze berufenen Faktoren [2]). Diese Kontrolle setzte sich, wie schon erwähnt [3]), zunächst auf dem Gebiet des Armenwesens durch, während die weiteren Versuche Chadwicks, eine wirksame zentrale Kontrolle auch auf dem Gebiet der Sanitätsverwaltung durchzuführen, vorerst scheiterten. Heute haben jedoch die Ideen Chadwicks auch hierin einen vollen Triumph errungen. Denn die im vorigen Abschnitt geschilderte Vereinheitlichung der Lokalverwaltung durch die L. G. Act 1888 geht parallel mit dem Ausbau der Organisation der Zentralverwaltung und ihrer Beziehungen zu der Lokalverwaltung, die uns in diesem Kapitel beschäftigen sollen.

Dabei muß aber gleich hervorgehoben werden, daß nicht nur den im 19. Jahrhundert neugegründeten Zentralbehörden, sondern auch den älteren, vor allem dem Home Office, neue Verwaltungs-

---

1) Redlich S. 614.

2) Laferrière Bd. I S. 98/99 charakterisiert sehr treffend den Entwicklungsgang, der schließlich zur Bildung der neuen Zentralbehörden führen mußte: „Pendant longtemps aussi, il n'y a pas eu, à proprement parler, de hierarchie administrative. Le pouvoir central gouvernait mais il n'administrait pas; il n'y avait pour ainsi dire pas d'autre intermédiaire que le juge entre le Parlement et les autorités locales. D'un côté le Parlement faisait non seulement la loi, mais les règlements et les chartes . . . D'un autre côté, les autorités locales exécutaient les bills. Entre ces deux points extrêmes, l'ancien droit administratif anglais ne laissait guère de place qu'aux tribunaux soit aux cours supérieurs, soit aux tribunaux des comtés ou des bourgs . . . Le control judicaire remplaçait la hierarchie administrative . . . Mais ce système se prêtait mal aux nécessités modernes; il laissait en souffrance les services administratifs qui ont besoin d'une certaine concentration de forces et d'une certaine unité de vue et de direction. De là l'évolution de la législation administrative, qui a commencée vers 1830 et qui se poursuit encore de nos jours: évolution d'abord timide et lente, puis rapide et accentuée.“

3) Oben S. 54.

aufgaben auf dem Gebiet der inneren Verwaltung übertragen wurden. Alle diese Zentralbehörden, deren zum Teil sehr verschiedene Entstehung und Entwicklung sich noch heute in ihrer verschiedenen Zusammensetzung äußert, sind jetzt durch die wachsenden Verwaltungsaufgaben und die Vertretung derselben dem Parlament gegenüber dazu gedrängt worden, gewisse gemeinsame Merkmale anzunehmen. So stehen jetzt alle Ministerien faktisch unter der Leitung eines allein verantwortlichen Ressortministers, der im Parlament von einem oder mehreren politischen Beamten unterstützt wird, während die laufenden Geschäfte des Ministeriums durch die unpolitischen Beamten (Civil Servants) erledigt werden. Die politischen Beamten wechseln sämtlich mit den betreffenden Parteiministern, die Civil Servants nicht[1]). Von diesen Zentralbehörden kommen für unsere Schilderung nur diejenigen in Betracht, welche Aufgaben auf dem Gebiet der inneren Verwaltung zu erfüllen haben. Es sind das der L. G. B., der, wenn man überhaupt von einem Ministerium des Innern im kontinentalen Sinne sprechen darf, am ersten diesen Namen verdient[2]), das Home Office, der Board of Trade, der Board of Education, der Board of Agriculture und neustens die Insurance Commissioners.

Die weitaus wichtigste Zentralbehörde für die Kontrolle der Lokalverwaltung ist jedenfalls der L. G. B. Er verdankt seine Entstehung in seiner jetzigen Form der L. G. B. Act 1871[3]). Er ist zunächst der Rechtsnachfolger des durch die Poor Law Act 1847 geschaffenen Poor Law Board und der im Jahre 1834 erstmals ernannten Poor Law Commissioners. Außer den Machtbefugnissen dieser Behörden wurden dem L. G. B. aber ferner noch übertragen:

1. alle bisher dem Privy Council obliegenden Machtbefugnisse hinsichtlich der Durchführung der Impfgesetzgebung und der Seuchengesetzgebung,

2. alle bisher dem Home Office zustehenden Befugnisse auf

1) Vergl. darüber die klare Schilderung Lowells Bd. I S. 81 ff.

2) Lowell, Bd. I S. 106, 107, 111.

3) Der Titel des Gesetzes lautet: „An Act for constituting a L. G. B. and vesting therein certain functions of the secretary of state and privy council concerning the Public Health and Local Government, together with the power and duties of the Poor Law Board.“ Die Einleitung des Gesetzes faßt den mit der Bildung des Board verfolgten Zweck kurz dahin zusammen: „Whereas it is expedient to concentrate in one department of the Government as hereinafter provided the supervision of the laws relating to Public Health, the relief of the poor and Local Government.“

dem Gebiet der Sanitätspolizei und der Aufsicht über die Lokalbehörden in finanzieller Hinsicht.

Drei große Gebiete sind es also, auf die sich die Wirksamkeit des Board heute erstreckt:

1. die Ueberwachung der Sanitätsverwaltung,
2. die Ueberwachung der Armenverwaltung,
3. die Ueberwachung der sonstigen Lokalverwaltung, hauptsächlich in finanzieller Hinsicht.

Vor allem unter dieser letzteren Rubrik sind in den jüngst verflossenen Jahren mancherlei neue Aufgaben hinzugekommen, so besonders auf dem Gebiet der sozialen Versicherung die Kontrolle über die Durchführung der Altersversicherung unter der Old Age Pensions Act 1908.

Der L. G. B. besteht aus einem von der Krone ernannten Präsidenten und aus einer Reihe von sog. Ex Officio Members, d. h. Personen, die kraft ihres Amtes zugleich Mitglieder des Board sind. Es sind das: der Lord Präsident des Privy Council, die Principal Secretaries of State, der Lord Privy Seal und der Chancellor of the Exchequer. Trotzdem also durch das Gesetz selbst eine kollegialische Verfassung vorgesehen ist, ist doch tatsächlich die Organisation des Board rein bureaukratisch[1]). In Wahrheit führt der Präsident selbständig die Verwaltung und ist als solcher auch dem Parlament, dessen Mitglied er nicht sein muß, aber de facto jetzt immer ist, verantwortlich. Der Präsident des Board bezieht jetzt ein Gehalt von 5000 £[2]). Immer Mitglied des Parlaments ist der sog. Parliamentary Secretary des Board, der auch mit der jeweiligen Regierung wechselt. Nach der neueren Praxis ist der Präsident des Board stets Mitglied des Kabinetts. Durch die General Order des Board vom 25. V. 1877 wurden die Sekretäre und die Assistant Secretaries des Board ermächtigt, für den Board im Namen des Präsidenten verantwortlich zu zeichnen. Ausgenommen ist der Erlaß von Verordnungen und Verfügungen (Rules, Orders or Regulations) des Board, die stets der Unterschrift des Präsidenten selbst bedürfen.

---

1) „In practice these boards are legal phantoms, that provide imaginary colleagues for a single responsible minister“ (Lowell Bd. I S. 84).

2) Der L. G. B. wurde bis in die jüngste Zeit hinsichtlich seiner politischen Wichtigkeit den andern Ministerien, wie dem Home Office und dem Board of Trade nicht gleichgestellt (Lowell Bd. I S. 111). Aber gerade die durch die neusten Gesetze, hauptsächlich auf dem Gebiet der sozialen Versicherung neu hinzugetretenen Befugnisse des Board haben seine Wichtigkeit sehr gehoben, was auch durch die Erhöhung des Gehalts des Präsidenten von 2000 auf 5000 £ im Jahre 1910 zum äußeren Ausdruck kam.

Der Board hat seinen Stab von ständigen Beamten, die vom Präsidenten im Einvernehmen mit dem Finanzministerium (Treasury) ernannt werden. Die Rangordnung ist dabei folgende: an der Spitze des ständigen Beamtenstabs steht der Permanent Secretary, der bei der Entscheidung von Rechtsfragen durch den Legal Adviser des Board, einen Barrister, unterstützt wird. Dann folgen als Leiter der einzelnen Abteilungen (Divisions) des Board die Assistant Secretaries, unter deren Leitung dann eine Reihe first und second Class Clerks die innere Bureauarbeit erledigen. In der äußeren Verwaltung des Board sind eine Reihe Inspectors tätig, nämlich General Inspectors, die hauptsächlich die gesamte Armenverwaltung unter ihrer Kontrolle haben, und eine Reihe Inspectors für einzelne Verwaltungszweige, wie ein Inspector of Audit mit einer Reihe von District Auditors unter sich zur Rechnungsabhör, mehrere Engineering Inspectors für die technische Verwaltung und Medical Inspectors für die Sanitätsverwaltung. Auch 6 Lady Inspectors sind im Board tätig[1]).

Die jetzige Geschäftsordnung teilt den Board in 5 Abteilungen (Divisions). Jede derselben zerfällt wieder in eine Reihe von Unterabteilungen (Departments). Die einzelnen Abteilungen sind nun[2]):

1. Die Poor Law Division.

Sie umfaßt Departments für die Aufsicht über die Armenverwaltung und über die in der Armenverwaltung tätigen Beamten.

2. Die Public Health, Local Finance and Local Acts Division. Sie umfaßt Departments für die Sanitätsgesetzgebung, für die Genehmigung von Kommunalanleihen und für die Entscheidungen über Anträge auf die Erlassung von Provisional Orders und die Einbringung von Private Bills.

3. Die Audit and Statistical Division.

Sie umfaßt das Department, in dem alle Beschwerden (Appeals) der Lokalbehörden gegen District Auditors entschieden werden. Ferner das Audit Department, das die Aufsicht über die Funktionen der Auditors ausübt und das Statistics and Local Taxation Department, in dem hauptsächlich die Bearbeitung der Statistiken erfolgt.

4. Die Sanitary Administration and Local Areas Division.

Sie umfaßt das Sanitary Administration Department, in dem die Genehmigung von Anleihen von Lokalbehörden auf dem Gebiet

---

1) Vergl. Whitaker's Almanack for 1911, S. 190/191.

2) Befremdlicherweise folgt die Geschäftseinteilung des Board nicht konsequent den drei großen Verwaltungsgruppen, die seiner Aufsicht unterstellt sind. Vgl. bes. über den Mangel eines Public Health Department Minority Report S. 379.

der Sanitätsverwaltung und der sonstigen Lokalverwaltung, abgesehen von der Armenverwaltung, erfolgt.

5. Die Legal and Order Division.

Sie umfaßt das Legal Department, in dem alle Rechtsfragen, die dem Board entweder unterbreitet, oder bei der Geschäftsleitung desselben erwachsen, behandelt werden. Dem Legal Department ist als neuer sehr wichtiger Zweig die Abteilung für Old Age Pensions angegliedert worden, in der die Appeals gegen Entscheidungen der Local Pension Committees entschieden werden. Ferner umfaßt sie das Order and Parish Property Department, in dem die Fassung der Verfügungen (Orders) des Board erfolgt. Schließlich gehört dazu auch noch das Accounts Department, in dem die Gewährung von Staatszuschüssen (Grants in Aid) an die Lokalbehörden bearbeitet wird.

Das Verhältnis des Board zu den Lokalbehörden, seine Stellung als übergeordnete Zentralbehörde und die Art und Weise, wie er auf die Führung der Verwaltung durch die Lokalbehörden Einfluß gewinnt, ist nun in einer von der kontinentalen Auffassung prinzipiell verschiedenen Art und Weise geregelt. Die englische Verwaltungsorganisation basiert auf dem Grundsatz, daß Lokalbehörden und Zentralbehörden nicht in dem Verhältnis von Ueber- und Unterordnung stehen. Dieses von den Engländern selbst immer wieder betonte Verhältnis der beiden Verwaltungsgruppen, die durch keine Mittelinstanzen miteinander verbunden sind, bringt es mit sich, daß der Board nur in bestimmten Fällen auf direktem Wege seinen Willen bei den Lokalbehörden durchsetzen kann, und daß er im übrigen auf eine indirekte Einflußnahme auf die Lokalbehörden angewiesen ist. Wenn die Grenzen auch flüssig sind, so können wir doch im allgemeinen diese beiden verschiedenen Arten der Verwaltungskontrolle des Board auseinanderhalten und verfolgen[1].

---

1) Der Amerikaner Maltbie teilt in seiner 1897 erschienenen Schrift „English Local Government of to day“ S. 260 ff., den ganzen Wirkungskreis des Board in 6 Gruppen, nämlich: 1. Die Gewährung von Staatszuschüssen (Grant of Government Aid) für gewisse bestimmt bezeichnete Zwecke. 2. Den Erlaß von Verordnungen und Verfügungen (Rules, Orders and Regulations). 3. Die Bestätigungsgewalt des Board (the approval of acts of local authorities in order to render them valid). 4. Die Entscheidungsgewalt des Board (Decisions of Appeals). 5. Den durch den Board geübten Verwaltungszwang (the administration of local affairs when local authorities improperly perform or neglect to perform their duties, and the imposition of penalties for mal administration). 6. Allgemeine Verwaltungsbefugnisse, besonders „the holding of in-

Die indirekte Einflußnahme des Board auf die Lokalverwaltung hat REDLICH ausführlich beschrieben[1]. Diese durchaus typisch englische Art der indirekten Verwaltungskontrolle bildet zurzeit noch die Grundlage der von dem Board den Lokalbehörden gegenüber verfolgten Politik. Es ist ab und zu förmlich diplomatische Arbeit, die der Board bei seinen Verhandlungen mit den Lokalbehörden leisten muß. Wir können uns darüber hier kurz fassen; denn die durch die indirekte Kontrolle geschaffenen Beziehungen zwischen dem Board und den Lokalbehörden sind rein tatsächlicher, nicht rechtlicher Natur[2].

Den Brennpunkt des indirekten Kontrollsystems des Board bildet das besonders stark ausgebildete Inspektionswesen[3], durch das der Board Fühlung mit den Lokalbehörden und Einfluß auf dieselben gewinnt, und das nach REDLICH[4] „den Inbegriff der normalen und laufenden Geschäftsführung der Zentralbehörde“ bildet. Das Inspektionswesen entstand auf dem Gebiet der Armenverwaltung und hat auch auf demselben seine größte Ausbildung erfahren; ja, es ist dort zu einem Kontrollrecht des Board über die Beamten der Armenverwaltung ausgestaltet worden. Die Anstellung der Beamten der lokalen Armenbehörden bedarf nämlich der Bestätigung durch den L. G. B., ebenso wie die Regelung der Geschäftsordnung und der Gehaltsverhältnisse dieser Beamten. Eine Entlassung derselben durch die Guardians kann nur mit Zustimmung des Board erfolgen, der aber seinerseits einen Beamten von sich aus wegen Pflichtwidrigkeit entlassen kann.

Vor allem wirken die Inspektoren auf allen Gebieten durch ihre persönliche Fühlung[5] mit den Lokalbehörden und durch das

---

quiries, the preparation of reports and the diffusion of knowledge. Er fügt allerdings gleich hinzu: „In practice no one af these classes is entirely distinct from the other, but being quite different in theory it is necessary to consider each separately.“ Und gerade diese auch von MALTBIE betonte Verschiedenheit in der Theorie zeigt sich eben in dem verschiedenen Charakter der indirekten und der direkten Kontrolle des Board.

1) REDLICH S. 620 ff.

2) „The Board expressed the opinion in 1878, that their chief duty was to encourage, instruct and guide local authorities in the discharge of their responsible duties“ (Encycl. of L. G. Law Art. L. G. B. S. 255).

3) MALTBIE S. 271 weist auch auf den indirekten Charakter des Inspektionswesens hin: „This class of powers possessed by the central authorities can hardly be considered as establishing central control except very indirectly. These methods of administration exert only an indirect influence, but their great utility cannot be questioned. The system needs no justification.“

4) REDLICH S. 619.

5) Sie halten auch die öfters durch Gesetz vorgeschriebenen Local In-

Gewicht ihres Rates, der seitens der Lokalbehörden immer gern angenommen wird[1]). Wenn nun auch die Wirkung des Inspektionswesens im allgemeinen als günstig zu bezeichnen ist, so darf doch auch die ganze Einrichtung nicht überschätzt werden, wie dies wohl Redlich[2]) etwas tut. Vor allem hat das Inspektionswesen auch auf dem Gebiet der Armenverwaltung nicht ganz das gehalten, was es früher versprach; auch es hat den durch die Reports der Poor Law Commission festgestellten Zusammenbruch der jetzigen englischen Armenverwaltung nicht aufhalten können[3]).

Ein weiteres wichtiges Mittel der indirekten Kontrolle des Board bildet das System der sog. „Grants in Aid". Unter „Grants in Aid" versteht man Zuschüsse aus staatlichen Mitteln zu den Ausgaben der Lokalbehörden für die Ausführung gewisser Zwecke, deren Auszahlung an die Verpflichtung zur Durchführung des gewünschten Zweckes seitens der betreffenden Lokalbehörde geknüpft ist. Das ganze System basiert also auf der Uebernahme eines Teils der Kosten der Lokalverwaltung auf allgemeine Staatskosten, unter der Bedingung der Einräumung eines gewissen Einflusses auf die

---

quiries ab. Soll eine solche Local Inquiry abgehalten werden, so wird Tag und Stunde und der Name des Beamten des Board vorher an dem betr. Ort durch Anschlag öffentlich bekannt gemacht. In wichtigen Fällen erfolgt auch noch eine Veröffentlichung in den lokalen Zeitungen. Im allgemeinen hat sich der Board bei solchen Lokalterminen gegen die Verwendung von Rechtsanwälten (Counsels) seitens der betr. Lokalbehörden ausgesprochen. da nur selten schwierige Rechtsfragen zur Erörterung gelangen, und so den Steuerzahlern unnötige Kosten aufgebürdet werden. Der Board empfiehlt deshalb den Lokalbehörden die Einschränkung dieser anscheinend stark eingerissenen Praxis und die Vertretung durch ihre eigenen Beamten bei Local Inquiries (vergl. Encycl. of L. G. B., Art. Local Inquiries und den dort zit. Auszug aus dem 30. Annual Report des L. G. B. S. 119).

1) „Every local authority is entitled to the advice of the board, whenever it is in difficulty, even though such difficulties be of its own creation. And the local authorities very freely avail themselves of this privilege" (Renton. Art. Local Government). Ebenso spricht sich der Majority Report Bd. I, S. 127 aus: „The local authorities themselves seem to recognize the value of the Inspectors as a factor in good administration; indeed we found evidence of a desire for more frequent and thorough inspection and supervision than the existing system always permits." Die Berichte der Inspektoren an den Board sind vertraulich und werden von denselben auch den Lokalbehörden nicht zugänglich gemacht (Encycl. of L. G. B. Bd. II, S. 887).

2) S. 623.

3) Vergl. Min. Report S. 368 ff. Viel zu dem in letzter Zeit mangelnden Erfolg des Inspektorats hat die auch von Redlich S. 623 Anm. 1 erwähnte verfehlte Organisation, hauptsächlich die Einrichtung der General Inspectors beigetragen (vergl. Min. Rep. S. 369).

Lokalverwaltung selbst. Das System ist freiwillig, die Lokalbehörde kann zur Annahme von „Grants in Aid“ nicht gezwungen werden. Unter den der Kontrolle des L. G. B. unterstehenden Verwaltungszweigen wurden die ersten derartigen Zuschüsse in den Jahren 1846/47 durch Uebernahme eines Teils der Kosten des Armenunterrichts und der armenärztlichen Pflege auf den Staatsschatz geleistet [1]).

Ferner sind die Grants in Aid von großer Wichtigkeit auf dem Gebiet der Sanitätsverwaltung, indem sie dem L. G. B. durch Leistung von Zuschüssen zu den Gehältern der Lokalbeamten auf diesem Gebiet einen Einfluß auf die Anstellung dieser Beamten verschaffen.

Die Grants in Aid werden direkt durch das Finanzministerium an die Grafschaftsräte überwiesen, die ihrerseits nach bestimmten Grundsätzen Zuschüsse an die Lokalbehörden ihres Bezirks zu leisten haben. Unter der Finance Act 1908 wurde die Einziehung gewisser Konzessionsgebühren (Local Taxation Licences) den County Councils selbst übertragen, und die staatlichen Zuschüsse dementsprechend gekürzt [2]).

Die Wirkungen, die man sich durch diese Gewährung von Staatszuschüssen verspricht und die wohl auch eintreten werden, sind folgende. Einmal erleichtern sie bedeutend die Bürde des lokalen Steuerzahlers. Ferner ermuntern sie zur Inangriffnahme gewisser von der jeweiligen Regierung geförderten Projekte und stärken überhaupt den Einfluß derselben auf die Lokalbehörden [3]).

Trotzdem wird das System der Grants in Aid fast allgemein verurteilt. MALTBIE [4]) bezeichnet es als einen Notbehelf und faßt die Bedenken gegen das System mit folgenden Worten zusammen: „The union of state aid and state control is advisable only as long as public opinion will not permit central control upon other grounds, for as a method of securing greater efficiency it is radically defective. Those localities, in which efficient administration is most needed, are the very ones least affected. There must be a certain minimum amount of earnest endeavour, and where indifference and opposition most abound, least is accomplished, although there is the greatest need. It is also very difficult to frame a system which will recognize the proper standard for the distribution of the subvention. And it is

1) REDLICH S. 193. Maj. Report B. I S. 169/170.

2) Maj. Report Bd. I S. 170; Min. Rep. S. 320 ff. — Ueber den Zusammenhang der Grants in Aid mit dem englischen Steuersystem vgl. REDLICH S. 496 ff. und HATSCHEK Bd. II S. 468.

3) Min. Report S. 320. 4) S. 262.

still more difficult to determine what is the proper standard . . . . A system of conditional grants can hardly be considered as worthy of a permanent existence. It is only a makeshift." Auch HATSCHEK Bd. II S. 468/69 kritisiert das ganze System und nennt das kommunale Steuerproblem mit Recht „eine schwere Belastungsprobe der englischen Selbstverwaltung".

Die bisher erwähnten Kontrollarten geben dem Board keine direkte Zwangsgewalt gegen die Lokalbehörden. In einer Reihe von Fällen hat der Board nun aber die Möglichkeit, die Lokalbehörden zur Erfüllung ihrer Pflichten mit Hilfe der Gerichte zu zwingen, oder dadurch, daß er die betreffende Verpflichtung selbst erfüllt resp. durch andere erfüllen läßt, eine Art Verwaltungszwang auszuüben. Dieses Verfahren ist hauptsächlich auf dem Gebiet der Sanitätsgesetzgebung ausgebildet[1]).

Geht nämlich dem L. G. B. eine Beschwerde des Inhalts zu, daß der Zustand der Kanalisation oder der Mangel einer ausreichenden Wasserversorgung direkt gesundheitsgefährlich für die Einwohner im Bezirk einer Lokalbehörde sei, so kann der L. G. B. einschreiten, wenn er sich nach Untersuchung an Ort und Stelle davon überzeugt, daß dem Uebelstande ohne zu große finanzielle Belastung des betreffenden Lokalverbandes abzuhelfen ist, oder, wenn die Lokalbehörde die ihr hinsichtlich der Sanitätsverwaltung obliegenden Pflichten nicht oder nur ungenügend erfüllt hat. Der Board kann dann der Lokalbehörde durch Verfügung aufgeben, den Uebelstand innerhalb einer bestimmten Frist zu beseitigen. Kommt die Lokalbehörde dieser Verfügung nicht nach, so kann der Board beim High Court of Justice den Erlaß eines Writ of Mandamus zur Erzwingung seiner Verfügung beantragen[2]). Oder aber, der Board kann auf Kosten der betreffenden Lokalbehörde die notwendigen Verbesserungen durch Dritte ausführen lassen. Die Kosten dieses Verfahrens können dann durch gerichtliche Vermittlung von der Lokalbehörde beigetrieben werden[3]).

Diese Bestimmungen, so weitreichend sie sind, sind doch ziem-

1) P. H. Act 1875, ss. 299/302.

2) Sind die formellen Voraussetzungen zum Erlaß eines Writ of Mandamus vorhanden, so hat das Gericht dem Antrag des Board zu entsprechen. Die materiellen Voraussetzungen für die Verfügung des Board hat es dabei nicht zu prüfen (MACMORRAN and SCHOLEFIELD: Public Health Acts 7. Ed. Bd. I S. 645).

3) s. 299 P. H. Act 1875. Eine analoge Bestimmung enthält s. 101 der P. H.-(London) Act, die für den Bereich der Metropolis die Sanitätsgesetzgebung regelt.

lich unwirksam geblieben. Die Encycl. of L. G. B. stellt fest, daß in den letzten Jahren der Board nie zu der Möglichkeit, eine, einer Lokalbehörde auf dem Gebiet der Sanitätsverwaltung obliegende Verpflichtung selbst auszuführen, gegriffen hat [1]). Dagegen sind Fälle, daß der Board den Erlaß eines Writ of Mandamus gegen eine widerspenstige Lokalbehörde beantragte, schon dagewesen, allerdings auch nur vereinzelt. Der 38. Annual Report des Board erklärt dazu, daß im Jahre 1908/09 der Board zwar verschiedene Beschwerden unter s. 299 erhalten, aber keine Verfügung erlassen habe. Dies wird damit erklärt, daß der Board oft durch direkte Verhandlungen mit den Lokalbehörden imstande gewesen sei, die gewünschten Verbesserungen ohne weitere formelle Schritte zu erreichen. Wenn irgend möglich, zieht also der Board dem so umständlich gestalteten direkten Zwang auf die Lokalbehörden ein Verhandeln auf indirektem Wege durch seine Inspektoren vor.

Eine ähnliche Bestimmung wie s. 299 enthält s. 19 (2) L. G. Act 1888. Sie gibt einem Grafschaftsrat das Recht, Vorstellungen beim L. G. B. zu erheben, wenn er aus dem Bericht des Medical Officer entnimmt, daß in einem Bezirk die Erfordernisse der P. H. Act 1875 nicht durchgeführt werden. Der Board kann dann unter den eben besprochenen Bedingungen der P. H. Act gegen die betreffende Lokalbehörde vorgehen [2]).

Schließlich hat der Board unter ss. 10, 11 und 61 der Housing, Town Planning etc. Act 1909 ähnliche ausgedehnte Zwangsbefugnisse gegen die Lokalbehörden auf dem Gebiet der Wohnungsfürsorge, um dieselben zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten.

Die Mängel dieses Verfahrens ergeben sich aus dem bisher Erörterten von selbst. Es ist geradezu darauf abgelegt, den Board in eine schiefe Stellung zu bringen, indem es ihn entweder zwingt, die Hilfe der Gerichte gegen renitente Lokalbehörden anzurufen oder selbst die Pflichten derselben an ihrer Statt zu erfüllen. Be-

---

1) Anläßlich eines Prozesses im High Court ließ der Board die Erklärung abgeben, der in s. 299 vorgesehene Verwaltungszwang sei für den Board praktisch undurchführbar; es sei der Stellung des Board als Zentralbehörde nicht angemessen, sich auf das Kampffeld lokaler Streitigkeiten zu begeben und gesetzlich den Lokalbehörden obliegende Pflichten zu erfüllen (Macmorran and Scholefield: Public Health Acts 7. Ed. Bd. I S. 645.)

2) Aehnliche Befugnisse wie der L. G. B. unter s. 299 hat der County Council unter s. 16 L. G. Act 1894 auf die Beschwerde eines Parish Council. Unter all diesen Bestimmungen wurden aber bis Ende des Jahres 1906 keine Verfügungen seitens des Board erlassen (Encycl. of L. G. B., Art. Default of Local Authority).

sonders das letztere wird seitens des Board mit Recht als unvereinbar mit seiner Stellung als Zentralbehörde empfunden. Auf jeden Fall fördert das ganze Verfahren nicht die Möglichkeit einer effektiven Kontrolle und Autorität des Board über die Lokalbehörden. Es steht in der Mitte zwischen direkter und indirekter Kontrolle, ohne die Vorteile einer von beiden zu haben [1]).

Das Gebiet der direkten Kontrolle der Lokalbehörden durch den L. G. B. selbst ist nun ein grundsätzlich viel beschränkteres als das der indirekten Kontrolle. Wie schon oben erwähnt, bringt die prinzipielle Gleichstellung der Zentral- und der Lokalbehörden es mit sich, daß der Board fast ausschließlich auf die indirekte Kontrolle angewiesen ist oder zum mindesten angewiesen war. Denn, daß sich in dieser Hinsicht ein Umschwung vorbereitet, ja zum Teil schon eingetreten ist, das wird einesteils bewiesen durch die von den Engländern selbst erkannte Ungenügendheit der indirekten Kontrolle zur wirksamen Durchführung der stets wachsenden Verwaltungsaufgaben, wie auch durch die stetige Erweiterung des Gebiets der direkten Kontrolle, vor allem durch die neuste Gesetzgebung. Die neuste Entwicklung zwingt einfach die englische Verwaltung dazu, sich zu „kontinentalisieren“, d. h. nach strafferen Organisationsformen zu suchen. An dieser Tatsache wird nichts dadurch geändert, daß das Problem in England selbst noch nicht klar ins Auge gefaßt worden ist, hauptsächlich aus der instinktiven Scheu des Engländers vor jeder Zentralisierung und jeder Bureaukratisierung heraus.

Die direkte Kontrollgewalt des Board über die Lokalbehörden

---

1) Außerordentlich treffend und scharf charakterisiert der Min. Rep. S. 326 die Mängel dieses Verfahrens und die daraus resultierenden unerfreulichen Folgen für eine effektive Kontrolle der Lokalverwaltung: „On the other hand the grant to a Government Department of arbitrary powers . . . peremptorily to order this or that is felt, in this country, to be derogatory to the independence, the dignity and the spontaneous activity of freely elected representatives of local ratepayers, spending their own funds. Such mandatory instructions from a Government Office in Whitehall can be enforced only by cumbrous legal processes: and they have proved in practice to give the Government Department little real power over recalcitrant local bodies. It is in vain that Parliament endows the L. G. B. with ample statutory powers — on paper — to compel typhoid-smitten Little Pedlington to provide itself with the proper drainage system and water supply. Little Pedlington flatly refuses, or stubbornly neglects to do so. The L. G. B., for all its paper powers of coercing Little Pedlington by Mandamus or by independent action in default, finds itself practically impotent; and hundreds of Little Pedlingtons retain to this day their primitive insanitation triumphantly.“

kann man nun in zweifacher Hinsicht verfolgen. Sie zeigt sich:

1. in der Verordnungs- und Bestätigungsgewalt des Board (Legislative Powers),

2. in der Entscheidungsgewalt des Board auf dem Gebiet verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten (Judicial or Quasi Judicial Powers).

Die Befugnis des Board, auf Grund gesetzlicher Ermächtigung Verfügungen und Verordnungen (Orders, Rules and Regulations) zu erlassen, bedeutet, wie Redlich S. 632 mit Recht betont, „eine zweifellos von der verfassungsmäßigen Tradition Englands abweichende Neuerung, nach welcher das Parlament allein berufen ist, bis in das geringste lokale oder sachliche Detail hinein bindende Normen zu erlassen in Form eines Gesetzes, d. h. einer ordnungsmäßig zustande gekommenen Parlamentsakte“ [1]. Diese Verordnungsgewalt des Board erstreckt sich hauptsächlich auf die beiden großen Gebiete der Armenverwaltung und der Sanitätsverwaltung.

Am umfassendsten ist diese Befugnis auf dem Gebiet der Armenverwaltung. Das Parlament hat hier den Board mit dem Recht zum Erlaß von Rechtsverordnungen und Verfügungen in weitestem Maße ausgestattet [2]. Diese Orders, Rules und Regulations auf dem Gebiet der Armenverwaltung umfassen Ausführungsverordnungen und Dienstanweisungen, die beide in großer Zahl ergangen sind und dicke Bände füllen [3]. Vor allem grundlegend in dieser Hinsicht ist die am 24. Juli 1847 erlassene „General Consolidated Order“ über die geschlossene Armenpflege (Indoor Relief), die eine Zusammenfassung aller bis dahin erlassenen Orders enthält und, soweit nicht abgeändert, noch heute in Geltung steht. Weitere wichtige Orders auf dem Gebiet der offenen Armenpflege sind die Outdoor Relief Prohibitory Order von 1844 und die Outdoor Relief Regulation Order von 1852. Soll eine Order nur für das Gebiet einer Union bindende Kraft haben, so spricht man von einer Special

1) Redlich S. 632. Vgl. dazu auch die Ausführungen der Einleitung S. 13.

2) „An Order of the L. G. B. has the force of law, and is binding upon all the Unions to which it is issued“ (Maj. Rep. Bd. I S. 121).

3) Dieselben erstrecken sich auf folgende Gegenstände: die Leitung von Armenhäusern, die Anstellungsbedingungen von Beamten der Armenverwaltung, die Art der Armenfürsorge und die Bedingungen, unter welchen eine solche gewährt werden soll (Min. Rep. S. 353/54). Bei der Beurteilung der Orders, Rules und Regulations des Board muß man immer im Auge behalten, daß der L. G. B. auch zum Erlaß von Dienstvorschriften und sonstigen Verwaltungsverordnungen einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf, da sich eine solche Befugnis nicht, wie bei uns, aus dem Ueber- und Unterordnungsverhältnis der Lokal- und Zentralbehörden herleiten läßt.

Order, erstreckt sich ihr Geltungsgebiet über zwei oder mehr Unions; so liegt eine General Order vor. Diese Orders dürfen jedoch nur allgemeine Anordnungen enthalten. Der Board hat nicht die Macht, in einem Einzelfall einzugreifen und direkt Armenunterstützung anzuordnen [1]). Die vom Board erlassenen Orders können von ihm jederzeit widerrufen oder abgeändert werden. Zuwiderhandlungen gegen die Verfügungen des Board werden mit Geld-, im Wiederholungsfalle mit Gefängnisstrafe geahndet [2]).

Beim Erlaß dieser Orders unterliegt der Board nun aber einer dreifachen Kontrolle:

1. Zunächst muß eine Abschrift von jeder General Order, Rule oder Regulation sobald als möglich vor beide Häuser des Parlaments gelegt werden (Poor Law Amendment Act 1868 s. 1). Dadurch erhält das Parlament Einsicht und Kontrolle über die wichtigeren Verordnungen des Board, zumal der Präsident desselben als Mitglied des Kabinetts dem Parlament verantwortlich ist.

2. Der König kann auf den Rat des Privy Council, in praxi also nach Kabinettsbeschluß, jede derartige General Rule oder Order außer Kraft setzen (Poor Law Board Act 1847 s. 17). Damit hat also auch die im Kabinett verkörperte Exekutive die Gewalt, Verordnungen eines einzelnen Ministeriums umzustoßen.

3. Dazu kommt schließlich noch eine verwaltungsgerichtliche Kontrolle. Jeder Bürger, der sich durch den Erlaß einer derartigen Verordnung benachteiligt fühlt, hat die Möglichkeit, dieselbe beim High Court mittelst Writ of Certiorari anzufechten (Poor Law Amendment Act 1834 ss. 105—108).

Von diesen Kontrollmitteln bezeichnet RENTON [3]) das letzte als „little known and seldom if ever exercised“. Immerhin üben schon die beiden anderen Arten eine recht wirkungsvolle Kontrolle aus.

Die Kritik über die Gestaltung der Verordnungsgewalt des Board auf dem Gebiet der Armenverwaltung ist häufig und nicht unberechtigt. Schon MALTBIE ironisiert die durch die Orders des Board bis in die kleinsten Details bewirkte Bevormundung der lokalen Armenbehörden [4]).

Viel schwerwiegender sind jedoch die Urteile der beiden Poor Law Reports.

Der Maj. Report beschränkt sich auf den Hinweis der Fülle

1) Poor Law Amendment Act 1834 s. 15 a. E.

2) Poor Law Amendment Act 1834 s. 93.

3) Art. Local Government.

4) Vergl. seine bei REDLICH S. 634 zit. Aeußerung.

und Unübersichtlichkeit der vorhandenen Poor Law Orders und empfiehlt die Revision und Zusammenfassung derselben und die Herausgabe einer offiziellen Sammlung durch den Board[1]).

Bedeutend tiefer geht die Kritik des Min. Report[2]). Auch sie geht von der Tatsache aus, daß die Zahl der vom Board erlassenen Poor Law Orders ganz unübersehbar ist und nicht einmal eine vollständige Sammlung derselben existiert. Dann aber berührt der Report den Kernpunkt des Problems, indem er auf die Mißstände hinweist, die sich für die Verwaltung aus der mangelnden Unterscheidung zwischen Ausführungsverordnungen — Rechtsverordnungen — einerseits und bloßen Dienstinstruktionen — Verwaltungsverordnungen — andererseits ergeben. ,,Quite apart from their particular contents, however, the Orders of the L. G. B. appear to us unsuited for modern administration, owing to their failure to distinguish in form between peremptory laws which have to be applied judicially and inflexibly, and administrative injunctions serving as ideals and patterns which can only be carried out with such modifications as local circumstances require.“ Der Report geht dann weiterhin auf den Unterschied ein, der zwischen beiden Arten von Verordnungen bestehe und ihre Einreihung in dieselbe Kategorie untunlich und schädlich erscheinen lasse. Er charakterisiert die Ausführungsverordnungen sehr gut als „useful instruments formulating, in more minute detail than is possible in an Act of Parliament, those imperative commands which are to be enforced by judicial procedure of one kind or another; which must, therefore, be expressed with the same precision and construed with the same continuous and consistent strictness as if they were statutes.“ Dagegen erklärt es der Report für einen grundlegenden Fehler, die zahlreichen Dienstinstruktionen und Anordnungen, die weitaus den größten Teil der bestehenden Orders des Board ausmachten, in die Form von Rechtsverordnungen zu pressen. „On the other hand, the day by day administration of institutions, or the domiciliary treatment to be afforded to particular cases — and it is these things which make up the bulk of the existing Orders, and nine—tenths of the business of the Destitution Authorities — is not work which can properly be described in detail by legally binding ‚Orders‘, anymore than it can by Acts of Parliament“[3]). Dieser Zustand hat nun, wie der Report weiter ausführt, ganz unhaltbare Konsequenzen dadurch gezeitigt, daß der Board selbst in vielen Fällen genötigt war, in Erlassen (Circular Letters) den Lokalbehörden eine neue im Widerspruch

1) Maj. Rep. Bd. I S. 121. 2) S. 353 ff. 3) S. 356/357.

mit der in einzelnen Orders niedergelegten Praxis zu empfehlen, um überhaupt den, ständigem Wechsel unterworfenen, Anforderungen an die laufende Verwaltung genügen zu können[1]). Die Hauptschwierigkeit liegt eben in der Tatsache, daß der Board nicht kraft seiner Stellung als Zentralbehörde allein in der Lage ist, den Lokalbehörden bindende Dienstinstruktionen[2]) zu erteilen. Und gerade auf dem Gebiet der Armenverwaltung zeigt sich so recht deutlich, daß die von Redlich so gepriesene Stellung des Board zu den Lokalbehörden als primus inter pares — „wie Leistungen gleichwertiger Arbeitsgenossen[3])" — für die Zwecke einer klaren und wirksamen Verwaltung doch sehr viele Schattenseiten hat, ein Punkt, der ja auch bei dem oben geschilderten Verwaltungszwangsverfahren schon zutage trat.

Das Verordnungsrecht des Board auf dem Gebiet der Sanitätsverwaltung ist viel eingeschränkter wie in der Armenverwaltung, da die Sanitätsgesetzgebung selbst in sehr kasuistischer Weise alle Einzelheiten geregelt hat. So greift das Verordnungsrecht hier nur ein in dringenden Fällen, hauptsächlich auf dem Gebiet der Seuchengesetzgebung. Der Board kann für die Behandlung von an Seuchen Erkrankten oder zur Vermeidung der Ausbreitung einer Seuche „Regulations" erlassen, deren Veröffentlichung in der London Gazette als Beweis ihres Bestehens genügt (P. H. Act 1875 s. 130). Ein ähnliches Verordnungsrecht steht dem Board zu bei drohender Gefahr einer Epidemie (P. H. Act 1875 ss. 134—140) und unter einer Reihe von Bestimmungen der P. H. Act 1904 und der P. H.

---

1) „It has, in fact, been found by the L. G. B. itself, impossible to frame any code of legally binding Orders on all the manifold subjects of administrative business, which should permit the inevitable variety and the desirable elasticity of L. G., whilst securing, by means of such Orders alone, the necessary central control. It is in the main because the existing Orders of the L. G. B. mix up, in one and the same instrument which purports to have the force of a statute, what are essentially mandatory commands or prohibitions . . . . . . with what are essentially advisory injunctions . . . that the whole authority of the Orders has fallen into disrepute and that they are neither respected as having the force of law, nor sympathetically received as advice to be acted on if possible" (S. 359).

2) Die von mir als „Erlasse" bezeichneten „Circular Letters" des Board sind natürlich auch keine Verwaltungsverordnungen, sondern nur schriftliche, unverbindliche Ratschläge des Board. Verwaltungsverordnungen „als ein Ausfluß des Verhältnisses der Ueber- und Unterordnung, welches unter den Verwaltungsorganen besteht" (Georg Meyer: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 6. Aufl. S. 572), existieren eben in England nicht.

3) Redlich S. 667.

(Regulations as to Food) Act 1907[1]).

Abgesehen von der eigenen Verordnungsgewalt des Board, hat derselbe aber auch in weitem Maße eine Bestätigungsgewalt über die von seiten der Lokalbehörden erlassenen Verordnungen.

Diese Bestätigungsgewalt tritt zunächst in Erscheinung bei den durch einen Grafschaftsrat erlassenen Organisationsverordnungen[2]). Es kann nämlich durch Order eines County Council jeder County District, sowohl Urban wie Rural, abgesehen von Boroughs, verändert werden, nachdem der County Council eine Untersuchung (Inquiry) abgehalten und die dabei interessierten Lokal- und Zentralbehörden von seiner Absicht in Kenntnis gesetzt hat (L. G. Act 1888 s. 57). Handelt es sich dabei nur um die Neueinteilung des betreffenden Distrikts in Wahlbezirke (Wards) oder um die Aenderung der Mitgliederzahl eines District Council, so ist der County Council allein zuständig und befugt, die geplante Aenderung zu verfügen, andernfalls — also hauptsächlich bei der Aenderung des Gebiets von Parishes, Unions und Districts — muß die Verordnung des County Council erst dem L. G. B. zur Bestätigung unterbreitet werden[3]). Wird dann innerhalb von 6 Wochen durch den Council des in Mitleidenschaft gezogenen Bezirks, oder mindestens von einem Sechstel der Wähler dieses Bezirks Widerspruch erhoben, so ordnet der L. G. B. eine nochmalige Erhebung an und verwirft oder bestätigt dann die Order des County Council endgültig. Wird keine solche Einwendung erhoben, so bestätigt der Board die Verordnung ohne weitere Prüfung. Sechs Monate nach der Bestätigung derselben durch den Board kann ihr gesetzmäßiges Zustandekommen nicht einmal mehr auf gerichtlichem Wege angegriffen werden (L. G. Act 1894 ss. 41 und 42). Jede derartige Verordnung[4]) muß dem Parlament

1) Ueber das Verordnungsrecht des Board unter anderen Gesetzen (Canal Boats Act 1877 u. a.) vergl. Redlich S. 654 ff.

2) Die Uebertragung eines derartigen Verordnungsrechtes auf die County Councils war die Folge einer gegen Ende des vorigen Jahrhunderts neu einsetzenden Dezentralisationsbewegung. Man ist jedoch auf diesem Wege bisher nicht weiter fortgeschritten. „The departmental committee of 1898, although impressed by the congestion of business at the centre, was, as we have seen, averse to the plan of extending the supervisory functions of County Councils“ (Hirst-Redlich: Bd. II S. 255).

3) Im Jahre 1908/09 bestätigte der Board 10 solcher Organisationsverordnungen von County Councils (38. Annual Report, Part II S. 29).

4) Die Entscheidung: R. v. L. C. C. (1893) 2 Q. B. 454 betont ausdrücklich den Verwaltungscharakter einer derartigen Organisationsverordnung: „An order under section 57 L. G. Act 1888 is administrative and not judicial; therefore prohibition does not lie against the making of such an order.“

unterbreitet werden (laid upon the table of both houses of Parliament).

Viel wichtiger ist jedoch die Bestätigungsgewalt des Board hinsichtlich der lokalen Polizeiverordnungen (Bye-Laws). Unter dem Wort „Bye-Law" verstand man ursprünglich ein Gesetz, erlassen für ein „By or Burk", d. h. für eine befestigte Stadt oder Marktflecken [1]). Jetzt versteht man unter „Bye-Law" allgemein eine Rechtsverordnung, erlassen auf Grund gesetzlicher Ermächtigung von einer anderen Körperschaft als dem Parlament [2]).

Die Bye-Laws unterliegen nun zunächst nicht nur einer formellen, sondern auch einer materiellen Prüfung ihres Inhalts durch die Gerichte. Diese letzteren haben in einer Reihe von Entscheidungen gewisse Grundsätze aufgestellt, denen der Inhalt eines Bye-Law entsprechen muß. Vor allem muß es zweckentsprechend und vernünftig (reasonable) sein und darf den Gesetzen des Landes nicht widersprechen. Die Gerichte haben dabei ausdrücklich betont, daß man allgemeine Regeln, nach denen eine solche Prüfung zu erfolgen habe, nicht aufstellen könne, sondern den einzelnen Fall für sich betrachten müsse [3]). Vor allem aber solle ein von einer Lokalbehörde erlassenes Bye-Law nur in wirklich dringenden Fällen durch die Gerichte aufgehoben werden [4]).

Eine Reihe von Local Authorities, nämlich die District-, Borough- und County Councils, haben nun auf bestimmten Verwaltungsgebieten die Befugnis zum Erlaß von Bye-Laws. Während aber die District Councils — und unter ihnen

1) Renton, Art. Bye-Laws.

2) „A local law made by a body other than Parliament authorised thereto by statute, charter or custom" (Encycl. of L. G. Law, Art. Bye-Laws and Regulations). Aehnlich drückt sich Lord Selborne in dem Urteil R. v. Burah (1878) 3 App. Cas. 906 aus: „Bye-Laws are one form of that subordinate legislation conditional on the use of particular powers or on the exercise of a limited discretion, which is no uncommon thing to find entrusted by the legislature to persons in whom it reposes confidence."

3) „Authorities cited on the construction of other Bye-Laws are of very little use in assisting the court to decide, whether the particular bye-law before them is or is not good. Each must be judged by its own language" (Lord Russell in Burnett v. Barry [1896] 1. Q. B. 643).

4) „The courts ought, so far as they can, to support Bye-Laws made by the local authorities unless they are clearly ultra vires or unreasonable. The court ought not to be too astute to pick holes in Bye-Laws made by persons who know the circumstances of the case they have to meet better than the court is able to do" (Lord Russell in Walker v. Stretton (1896) 60 J. P. 313). „Speaking for myself I am most unwilling, where it can be avoided, to interfere with the exercise by a local authority of the powers entrusted to them by such an act as this" (Alty v. Farrel [1896] 1. Q. B. 636).

wieder die Urban District Councils im weiteren Maße als die Rural District Councils — nur die Ermächtigung zum Erlaß von Bye-Laws auf dem Gebiet der Sanitätsgesetzgebung unter einer Reihe von Bestimmungen der P. H. Acts haben, erstreckt sich die Befugnis der Borough- und County Councils darüber hinaus und umfaßt auch das Recht zum Erlaß von Bye-Laws „for the good Rule and Government“ [1]). Das Verordnungsrecht der Borough- und County Councils ist also ein viel ausgedehnteres als das in bestimmten Grenzen gehaltene der District Councils. Bye-Laws eines Borough- oder County Council müssen in Anwesenheit von zwei Drittel der Mitglieder des Council beschlossen werden. Ferner treten sie erst in Kraft, nachdem der Entwurf 40 Tage lang am Rathaus öffentlich angeschlagen war. Bye-Laws auf dem Gebiet der Sanitätsgesetzgebung müssen, ehe ihre Bestätigung erfolgen kann, mindestens einen Monat vorher im Entwurf in Lokalblättern veröffentlicht werden und zur Einsicht der Steuerzahler aufgelegt werden.

Bye-Laws unter der Sanitäts-Akte von 1875 dürfen kein höheres Strafmaß für Zuwiderhandlungen als £ 5 für den Einzelfall und bei Dauerdelikten (Continuing Offences) 40 sh für jeden Tag der Zuwiderhandlung festsetzen. Für die Bye-Laws von Borough- und County Councils ist ebenfalls eine Geldstrafe von £ 5 als oberste Grenze festgesetzt. Alle Bye-Laws ergehen unter dem Siegel der betreffenden Lokalbehörde, und die Vorweisung einer mit dem Siegel versehenen Kopie des Bye-Law genügt als Beweis für das formell richtige Zustandekommen desselben. Jedoch wird der Gegenbeweis dadurch nicht ausgeschlossen.

Zu diesen Erfordernissen tritt nun aber noch die Bestätigungsgewalt der Zentralbehörden und zwar des Home Secretary, des L. G. B. und für einzelne Fälle des Board of Trade [2]).

Durch diese Bestätigungsgewalt der Zentralbehörden soll eine Kontrolle hauptsächlich auch hinsichtlich einer gewissen Gleichförmigkeit im Erlaß von Verordnungen erzielt werden. Es mag hier aber gleich betont werden, daß die Bestätigung eines Bye-Law durch eine Zentralbehörde seiner Ungültigkeitserklärung durch Gerichtsspruch nicht im Wege steht.

Diese Bestätigungsgewalt verteilt sich nun unter die drei Zentralbehörden wie folgt:

---

1) Ueber den Inhalt dieser Bye-Laws, die den ganzen Wirkungskreis der Stadt- und Grafschaftsverwaltung umfassen, vgl. Redlich S. 332 ff., S. 488 u. 489.

2) Des Zusammenhangs halber werden auch die Bestätigungsbefugnisse der übrigen Zentralbehörden gleich denen des L. G. B. mit hier erwähnt.

1. Der L. G. B. hat die Bestätigungsgewalt über die auf dem Gebiet der Sanitätsgesetzgebung erlassenen Bye-Laws (s. 184 P. H. Act 1875, P. H. [Confirmation of Bye-Laws] Act 1884, P. H. Acts Amendment Act 1907 s. 9)[1]). Viel weitergehende Machtbefugnisse gibt die Housing, Town Planning etc. Act 1909 dem Board. Nach s. 44 dieses Gesetzes kann der Board die Lokalbehörde zur Aufhebung von Bye-Laws auffordern, deren Inhalt der Durchführung desselben hinderlich erscheint. Kommt eine Local Authority innerhalb drei Monaten dieser Aufforderung nicht nach, so kann der Board selbst die Aufhebung der betr. Bye-Laws verfügen und neue an ihrer Stelle erlassen. „And such new bye-laws shall have effect as if they had been duly made by the local authority and confirmed by the Board."

2. Die durch einen Borough- oder County Council erlassenen Bye-Laws auf sonstigen Verwaltungsgebieten (for the good Rule or Government) müssen vor ihrem Inkrafttreten dem Home Secretary zur Prüfung eingereicht werden, und ihre Bestätigung kann dann vom König innerhalb 40 Tagen auf Rat des Privy Council verweigert werden. Auch kann noch über diese Frist hinaus das Inkrafttreten der Verordnung für bestimmte Zeit suspendiert werden (Mun. Corp. Act 1882 s. 23; L. G. Act 1888 s. 16). Ebenso bedürfen die unter Part VII der P. H. Acts Amendment Act 1907 erlassenen straßen- und verkehrspolizeilichen Verordnungen der Genehmigung des Home Secretary (s. 9 P. H. Acts Amendment Act 1907).

3. Alle von einer Lokalbehörde unter s. 28 (1) der Weights and Measures Act 1889 erlassenen, den Verkauf von Kohle regelnden Bye-Laws bedürfen der Bestätigung durch den Board of Trade.

Nahe verwandt mit dieser direkten Bestätigungsgewalt des Board und doch wieder von einem ganz eigenartigen Charakter ist die Kontrollgewalt, die der Board als Mittler zwischen den Lokalbehörden und dem Parlament, als höchste Zentralverwaltungsbehörde, ausübt.

Solange die modernen Zentralbehörden noch nicht existierten, war es die Private Bill Gesetzgebung, die, wie jedem Bürger, so auch den Lokalverbänden zur Durchsetzung ihrer Ziele offenstand[2]).

---

[1]) Im Jahre 1908/9 bestätigte der Board auf dem Gebiet der Sanitätsgesetzgebung 391 ortspolizeiliche Verordnungen (Bye-Laws and Regulations made by Local Authorities), 38. Annual Report Part II S. 59.

[2]) Ueber Geschichte und Entwicklung der Private Bill Gesetzgebung

Der Ursprung der Private Bill Gesetzgebung liegt ja in dem von jeher jedem Bürger zustehenden Petitionsrecht an das Parlament. Die Private Bill Gesetzgebung ist „rechtlich nichts anderes als das Korrelat zum freien Petitionsrechte jedes englischen Bürgers und jeder Korporation". „So finden wir denn im 18. Jahrhundert Hunderte von Local Acts als einen Hauptbestandteil der Private Bill Legislation: Alle diese sind nichts anderes als originäre Verwaltungsakte des Parlamentes als oberster Verwaltungsinstanz"[1]), die aber in der Form von Gesetzen und unter Garantie der Gesetzgebung erledigt werden. Unter einer „Private Bill" versteht man also einen Gesetzentwurf, dessen Inhalt nicht von allgemeinem öffentlichen, sondern nur von privatem oder lokalem Interesse ist. Die Grenze ist dabei nicht immer leicht zu ziehen. So weist LOWELL darauf hin, daß zu verschiedenen Zeiten dieselben Gegenstände der Gesetzgebung bald auf dem Wege einer Public —, bald einer Private Bill behandelt worden seien, da der Begriff des allgemeinen öffentlichen Interesses eben kein feststehender sei[2]). Nur durch die Einbringung von Local Acts und die darin nachgesuchte Ermächtigung zur Ausübung gewisser Verwaltungsbefugnisse konnte aber die Lokalverwaltung den stets wachsenden und neu an sie herantretenden Verwaltungsaufgaben gerecht werden.

Die Art der Einbringung einer Private Bill im Parlament weist auch heute noch auf ihren Ursprung hin. Auch heute noch werden sämtliche Private Bills durch Petition ihrer „Promoters" an das Parlament gebracht. Das Verfahren[3]) selbst spielt sich zum Teil in richterlichen Formen ab; es ist die Stellung des höchsten gesetzgebenden Körpers als oberster Verwaltungsbehörde und oberstes Verwaltungsgericht, die beim Private Bill Verfahren heute noch hervortritt. Unter den als Private Bills eingebrachten Gesetzen bilden jetzt aber den weitaus wichtigsten Teil die sog. Local Acts, die entweder von öffentlichen Körperschaften oder von großen Privatgesellschaften eingebracht werden und der Befriedigung öffentlicher Interessen auf lokalem Gebiete dienen sollen.

---

vergl. außer HATSCHEK Bd. I S. 503 ff. und REDLICH S. 691 ff. hauptsächlich CLIFFORD, A History of Private Bill Legislation, 2 vol., 1887, ferner RENTON, Art. Private Bill Legislation, Encycl. of L. G. Law, Art. Private Bills, LOWELL Bd. I Chapter XX, Private Bill Legislation, ANSON, The Law and Custom of the Constitution 4. Ed. Bd. I S. 291 ff.

1) REDLICH S. 48. 2) LOWELL Bd. I S. 368.

3) Ueber das Verfahren vergl. REDLICH S. 701 ff., sowie desselben „Recht und Technik des englischen Parlamentarismus" 1905, S. 731 ff., HATSCHEK Bd. I S. 514 ff., LOWELL Bd. I S. 368 ff.

So haben prinzipiell alle Local Authorities die Befugnis, Private Bills im Parlament einzubringen und der Einbringung solcher zu opponieren. Aber, wenn sie nicht gesetzlich dazu ermächtigt sind, haben sie im allgemeinen nicht das Recht, die sehr hohen Verfahrenskosten aus öffentlichen Mitteln zu decken[1]), sondern die Promoters oder Opponenten einer solchen Private Bill müssen für die Verfahrenskosten prinzipiell selbst aufkommen[2]).

Infolgedessen haben die wichtigsten Lokalverbände, nämlich die County Councils, die Municipal Corporations und die Urban District Councils ausdrücklich durch Gesetz die Ermächtigung zur Einbringung und zur Opposition von Private Bills aus öffentlichen Mitteln erhalten[3]).

Es ergibt sich sonach heute folgender Rechtszustand hinsichtlich der Opposition gegen und der Einbringung von Private Bills im Parlament durch Lokalbehörden. Da sich zunächst ein öffentlicher Verband zur Opposition gegen eine Private Bill auf Kosten der Steuerzahler von sich aus nur dann entschließen wird, wenn wichtige Interessen für ihn auf dem Spiele stehen, so hatten weder die Rechtsprechung noch die Gesetzgebung Veranlassung, der Opposition gegen Private Bills durch die Lokalverbände im Parlament Hindernisse in den Weg zu legen. Zunächst hat die Rechtsprechung, gestützt auf die Theorie, daß ein Trustverwalter, der zur Schützung des Trust die erforderlichen Maßregeln ergreift, den Ersatz der dazu nötigen Kosten aus dem Trustvermögen beanspruchen kann, auch den bisher nicht erwähnten wichtigeren Lokalverbänden in vielen Fällen Ersatz ihrer zur Opposition gegen eine Private Bill ver-

1) Ueber die Höhe dieser Kosten vergl. LOWELL Bd. I S. 386/387, der als Beispiel darauf hinweist, daß die Stadt Birmingham im Jahre 1892 für die Durchbringung einer einzigen Private Bill Kosten in Höhe von 44 750 £ hatte. während der Gesamtbetrag der von Lokalbehörden auf die Einbringung und Opponierung von Private Bills verwandten Kosten in den Jahren 1892—98 sich auf 1 396 407 £ belief.

2) Darauf weist die Encycl. of L. G. Law Art. Private Bills die Lokalverbände ausdrücklich hin: „Therefore Boards of Guardians, Rural District Councils, Parish Councils, Burial Boards, and the many other Authorities established by general or special acts should be prepared to defray the costs of any such promotions from some other source — for instance by subscriptions or otherwise — before they elect to put into operation a power which, though it never has been disputed since the day of Magna Charta, can only be exercised by considerable expense."

3) Borough Funds Acts 1872 u. 1903 and County Councils (Bills in Parliament) Act 1903.

wandten Kosten aus öffentlichen Mitteln zugesprochen[1]). Außerdem haben aber die County Councils, die Borough Councils und die Urban District Councils, also die wichtigsten Lokalverbände, ausdrücklich durch statutarische Bestimmungen die Ermächtigung erhalten, Private Bills zu opponieren und die dafür erforderlichen Kosten aus öffentlichen Mitteln zu decken.

Dieselbe gesetzliche Befugnis haben die genannten Verbände auch für die Einbringung von Private Bills, nachdem die Grafschaftsräte erst neuerdings durch die County Councils (Bills in Parliament) Act 1903 das Recht zur Einbringung von Private Bills im Parlament aus öffentlichen Mitteln ausdrücklich erhalten haben. Der Grafschaftsrat kann dabei noch besonders beschließen, daß alle Ausgaben für die Einbringung einer Private Bill als für die Zwecke eines besonderen Teiles der Grafschaft (Special County Purposes) eingegangen zu betrachten seien. Dann muß ein derartiger Beschluß den Overseers der Parishes, die davon betroffen werden, mitgeteilt werden, und dieselben können binnen 21 Tagen Beschwerde gegen diesen Beschluß beim L. G. B. erheben, dessen Entscheidung endgültig und bindend ist (Act 1903, s. 1 [2]). Alle Beschlüsse dieser Lokalbehörden zur Opponierung und Einbringung von Private Bills bedürfen außerdem der Genehmigung des L. G. B.

Mit weit größeren Kautelen ist das ältere Verfahren bei Boroughs- und Urban District Councils umgeben. Zunächst muß der Beschluß dieser Lokalbehörden, eine Private Bill im Parlament einzubringen, zweimal mit qualifizierter Mehrheit des betreffenden Council gefaßt werden. Außerdem muß der gefaßte Beschluß noch durch ein Town Meeting, d. h. eine Versammlung aller Steuerzahler

1) Die Encycl. of L. G. Law Art. Private Bills führt das des näheren aus: „In addition to their statutory powers, the before mentioned local authorities and many other public bodies, including Rural District Councils, Boards of Guardians and Overseers have vested in them very wide powers of acting in defence of the public rights and property vested in them — whether by opposing Bills in Parliament, or otherwise. This right of power is no doubt based upon the doctrine, that a trustee, who acts honestly in defence of the trust, which he administers, should be kept indemnified out of the funds of the trust.“ Dieser Grundsatz gilt, unbeschadet der neuen gesetzlichen Bestimmungen, die dieses Recht für die wichtigen Lokalverbände ausdrücklich festgelegt haben, weiter. So erklärte im Jahre 1878 der M. R. Jessel in dem Fall Att. Gen. v. Mayor etc. of Brecon, 10 Ch. D. 204: „under the general law applicable to trustees a corporation is entitled to defray out of its funds or rates the expenses of opposing any attack made by a bill, whether against their existence as a corporation, or against their property, or their rights, powers and privileges.“

sanktioniert werden. Auch hier bedarf der Beschluß schließlich noch der Bestätigung durch den L. G. B.[1]).

Betrachten wir nun die Stellung des Private Bill Verfahrens[2]) in dem modernen englischen Verwaltungssystem, so fällt sofort in die Augen, daß die uns schon bekannte Idee der Zentralisierung aller Verwaltungstätigkeit im Parlament sich noch heute am reinsten in dem Private Bill Verfahren verkörpert. Aber die stetig wachsenden Ansprüche an eine moderne Verwaltung haben dieser — theoretisch noch heute festgehaltenen — Stellung des Parlaments praktisch den Todesstoß versetzt. Konnte das Parlament im 18. Jahrhundert diese Stellung noch ausfüllen, so wurde sie im 19. und 20. Jahrhundert zum Anachronismus[3]). Das Parlament mußte einen Ausweg finden und griff deshalb zu dem mit der ganzen bisherigen

1) Borough Funds Acts 1872 s. 4, 1903 s. 8. Ausweislich des 38. Annual Report II, S. 25/26 genehmigte der Board in dem Jahre 1908/9 die Resolutionen von 14 Grafschaftsräten zur Opponierung von 31 Bills und von 2 Grafschaftsräten zur Einbringung zweier Bills im Parlament. Im gleichen Jahre wurde 36 Town- und Urban District Councils die Genehmigung zur Einbringung von 35 Bills, und 58 solchen Councils die Genehmigung zur Opponierung von 38 Bills im Parlament erteilt.

2) Ueber die materiellen Mängel des ganzen Systems vergl. LOWELL Bd. I S. 386 ff., der auf die hohen Kosten und auf die mangelnde Rücksicht, die das Verfahren als solches auf die allgemeinen öffentlichen Interessen nimmt, hinweist.

3) Vergl. hierzu die interessanten Bemerkungen, die der damalige Home Secretary Winston Churchill auf dem alljährlich stattfindenden Bankett der „Association of Municipal Corporations“ am 21. III. 1911 machte (Bericht der Morning Post vom 22. III. 1911): „Municipalities and County Councils were the bodies by which local government and local life were kept alive. They had not got any of those larger units of local government which played such an active and valuable part in the political systems of other leading progressive modern States. They had only one central body in this country. The system of bureaucratic control was itself excellent. He had had experience of several great Departments of State, and he knew well the high conduct and the unremitting and desinterested industry and loyalty contributed by those who served their lives and gave all that men could give in the work of the great Departments. But he agreed entirely that bureaucracy could be no substitute for local initiative and effort, for the spontaneous energies and exertions which constituted active life. A centralised control might give guidance, might be a corrective, might be a supplement to, but could never be a substitute for local effort. They could not have a better example of the evils of centralisation than the method of Private Bill legislation (cheers) and he did not think the last word had been said on the Government of Great Britain. The next ten years might decide whether this country was to move on with Germany, America, and Russia, with the great dynamic forces of the world or to fall back into a position of secondary character.“

Tradition in Widerspruch stehenden Mittel, die neuen Zentralbehörden zur Bewältigung dieser Aufgaben mit heranzuziehen und nur die letzte Entscheidung in seiner Hand zu behalten. Das Mittel nun, durch welches das Parlament die neuen Zentralbehörden als Mittler zwischen sich und die Lokalbehörden gestellt hat, ist die „Provisional Order“. Da der Grad, bis zu dem das Parlament dabei seine Macht aus der Hand gegeben hat, ein verschiedener ist, so können wir heute hauptsächlich zwei Arten von Provisional Orders unterscheiden. Darnach versteht man unter „Provisional Order“ eine Verordnung, die entweder von einer Zentralbehörde selbst oder von einer Lokalbehörde erlassen und in letzterem Falle durch die zuständige Zentralbehörde bestätigt worden ist, und die zu ihrer Gültigkeit entweder noch der Bestätigung durch Parlamentsakte bedarf oder nach Ablauf einer bestimmten Frist ohne die parlamentarische Sanktion Gesetzeskraft erlangt, falls gegen ihren Erlaß nicht vorher durch Antrag (Petition) an das Parlament opponiert wird [1]).

In dem ersten Fall, der heute noch den Normalfall bildet, bleibt also die Gültigkeit der Verordnung in der Schwebe, bis sie als ein Bestandteil der jährlich vom L. G. B. eingebrachten Provisional Order Confirmation Bills vom Parlament genehmigt ist [2]). Diese Confirmation Bills gelten als Public Bills, die von einer Zentralbehörde eingebracht werden. Wird jedoch gegen eine Provisional Order opponiert, so kommt sie dadurch in die Lage einer angefochtenen Private Bill. Aber dies kommt selten vor, da natürlich die Prüfung durch eine Zentralbehörde dem Parlament schon große Garantien bietet, daß die durch eine solche eingebrachten Provisional Orders im Einklang mit den allgemein gebilligten Verwaltungsgrundsätzen stehen [3]).

---

1) Vergl. die Definition von Hirst-Redlich, Bd. II S. 254: „an ordinance made by a department of the Government, which acquires the force of law either automatically after a fixed period during which it may be contested by petition to Parliament or by the express confirmation of Parliament itself — that is to say by inclusion in a „Provisional Order Confirmation Act“. Ueber Provisional Orders vergl. ferner Hatschek Bd. I S. 519 ff., Redlich S. 647 ff.

2) Vergl. hinsichtlich des für schottische Bills vereinfachten Verfahrens nach der Private Legislation Procedure (Scotland) Act 1899, das zum großen Teil aus dem Parlament heraus verlegt und in seinem parlamentarischen Teil stark abgekürzt worden ist, Hatschek Bd. I S. 525 A. 1, vor allem aber Lowell Bd. I S. 379 ff. Analoge, für Wales und Irland eingebrachte, Bills sind nicht Gesetz geworden. Ueber die Gefahren der schottischen Bill, die das eigentliche Verfahren aus dem Parlament heraus verlegt, vergl. Clifford: Local and Private Bills, Some Remarks on Pending Legislation, 1904.

3) „Provisional Orders are often confirmed by Parliament almost as a

Der L. G. B. ist nun auf dem Gebiet der Lokalverwaltung in zahlreichen Fällen durch Gesetz ermächtigt worden, Provisional Orders zu erlassen oder die ihm von den Lokalbehörden eingereichten zu prüfen und zu bestätigen. So können vor allem die wichtigsten Organisationsverordnungen nur in Gestalt von Provisional Orders ergehen. Stellt nämlich der County Council oder der Council eines County Borough bei dem L. G. B. den Antrag auf Veränderung von Gebietsgrenzen oder auf die Erhebung eines Borough zum County Borough, so lehnt der L. G. B. nach Prüfung der Sachlage entweder das Gesuch ab, oder er erläßt eine Provisional Order, die dann der Bestätigung des Parlaments zur vollen Gültigkeit bedarf [1]).

Aehnliche Machtbefugnisse hat der Board auf dem Gebiet der Sanitätsgesetzgebung, hauptsächlich im Hinblick auf die Vereinigung von Local Authorities zur gemeinsamen Ausübung bestimmter Zwecke in der Sanitätsverwaltung, ferner für Enteignungszwecke [2]), für die Bildung von Zweckverbänden zur gemeinsamen Beschaffung von Wasserleitungen und Kanalisationen, für die Ausdehnung der finanziellen oder sonstigen Machtbefugnisse von County Councils [3]) etc. Weist die Zentralbehörde den Antrag einer Lokalbehörde auf Bestätigung einer Provisional Order zurück, dann kann dieselbe immer noch, allerdings mit geringer Aussicht auf Erfolg, durch direkte Einbringung einer Private Bill ihr Ziel zu erreichen suchen. Aber, abgesehen von den viel höheren Kosten, welche die Einbringung einer Private Bill mit sich bringt, — das Verfahren mit Provisional Order ist bedeutend billiger [4]) — wird immer eine Abschrift jeder eingebrachten Private Bill dem betr. Ressortministerium zugestellt,

matter of course“ (Renton, Art. Provisional Order). Lowell Bd. I S. 387 weist bei der Besprechung der Schattenseiten des Private Bill Verfahrens darauf hin, daß oft durch „Promoters“ eine „Private Bill“ eingebracht wird, obwohl das Ziel durch den Antrag auf Erlaß einer „Provisional Order“ bei einer Zentralbehörde leichter und billiger erreicht werden könnte, weil eben die bekannten Verwaltungsgrundsätze der betr. Zentralbehörde die Erreichung einer Provisional Order in dem bestimmten Falle als aussichtslos erscheinen lassen.

1) L. G. Act 1888 s. 54.

2) Vergl. hierfür Hatschek Bd. I S. 523 ff. und Renton, Art. Lands Clauses Acts. Im Jahre 1908/09 erließ der Board 19 Provisional Orders für Enteignungszwecke und lehnte drei diesbezügliche Anträge ab (38 Annual Report Part II, S. 64—65).

3) Im ganzen brachte der Board im Jahre 1908/09 44 Provisional Orders ein, von denen 43 bestätigt und eine zurückgezogen wurde. Sämtliche passierten das Parlament ohne Opposition (38 Annual Report II, Appendix II S. 208).

4) Lowell Bd. I S. 385.

das dann natürlich seinen Einfluß gegen die Genehmigung der Bill geltend machen kann[1]). Daß der Schwerpunkt des ganzen Verfahrens nicht mehr im Parlament, sondern in den Zentralbehörden liegt, und damit die Oberaufsicht des Parlaments eine immer rein formellere zugunsten der bureaukratisch organisierten Ministerien wird, dafür gibt auch die Statistik einen Anhalt. So wurden von 2520 durch den L. G. B. in den Jahren 1872—1902 erlassenen Provisional Orders nur 23 durch das Parlament nicht bestätigt[2]).

Gerade LOWELL hat scharf betont, daß mit dem ganzen System der Uebertragung derartiger Rechte auf einzelne Lokalbehörden, das sich mit dem Wachstum der Verwaltungsgesetzgebung immer mehr ausdehnen wird, sich die Autorität der modernen Zentralbehörden sehr gehoben und dadurch der Stellung kontinentaler Ministerien nicht unbedeutend genähert hat[3]).

Die jetzige Stellung der englischen Zentralbehörden, vor allem des L. G. B., ist eben die Folge der eigentümlichen Entwicklung der modernen Verwaltungsorganisation in England. Während bei uns an die starken Zentralbehörden das System der lokalen Selbstverwaltung angegliedert wurde, war der Gang der Entwicklung in England ein umgekehrter. Die englische Verwaltung war ursprünglich und ist heute noch prinzipiell Lokalverwaltung, die zugleich auch Selbstverwaltung ist. Erst die stets wachsenden Verwaltungsaufgaben zwangen zur Errichtung von Zentralbehörden, die aber von Anfang an einen harten Kampf um die Erweiterung ihrer Befugnisse führen mußten und bei Beginn ihrer Tätigkeit ausschließlich auf die oben erwähnten indirekten Kontrollrechte angewiesen waren. Das Gebiet der direkten Kontrolle mußte eigentlich erst schrittweise erkämpft werden und ist erst in allerletzter Zeit zu größerer Bedeutung gediehen.

Dieser Entwicklungsgang ist auch hauptsächlich verantwortlich für die in der Zentralverwaltung vorhandenen Mängel, die vor allem in der fehlerhaften Organisation und in dem häufigen Versagen der indirekten Kontrolle zu suchen sind, und die noch gesteigert werden durch die unsystematische Art, in der in den letzten Jahren dem L. G. B., der als eine Art „Mädchen für Alles“ zu dienen scheint, Aufgaben der heterogensten Art aufgebürdet wurden[4]).

1) LOWELL Bd. I S. 369, 376. 2) LOWELL Bd. I S. 386.

3) LOWELL Bd. I S. 363: „The real delegation has been in favour of the administrative departments of the central government, and this involves a striking departure from Anglo-Saxon traditions, with a distinct approach to the practice of continental countries.“

4) Sehr gut schildert HIRST-REDLICH Bd. II S. 258 diese Entwicklung:

Daß diese Mängel in England als solche erkannt werden, dafür zeugen die Aeußerungen des Maj.- wie des Min. Report, die beide eine straffere Organisation und eine Stärkung der Befugnisse des Board verlangen. So erklärt der Maj. Report[1]): „We strongly endorse the opinion that it is desirable for the Central Authority, in future, to assume a more direct position of guidance and initiative in regard to the Local Authorities.“ Noch schärfer drückt sich der Min. Report aus in dem Satze, den er an die Spitze seiner Reformvorschläge auf diesem Gebiet stellt: „We have accordingly to report that the existing organisation of the L. G. B. for England and Wales . . . is, from the standpoint of efficiency of central control, wholly unsatisfactory“[2]). Ob eine solche Reform zu erreichen sein wird, ohne daß man die Fiktion von der Gleichberechtigung der Lokal- und Zentralbehörden aufgibt und dadurch eine Reihe von erschwerenden Reibungspunkten beseitigt, erscheint aber immerhin zweifelhaft, da in England jeder auch noch so berechtigten und notwendigen Erweiterung der „bureaukratischen Tendenzen“ mit Mißtrauen begegnet wird[3]). Aufzuhalten wird aber eine Entwicklung in dem

---

„We pass on to consider one by one the administrative functions gradually attached to the L. G. B. by legislation almost as haphazard and piecemeal as that by which the local authorities themselves were created and developed — for the empirical character of local governmet legislation has left its mark upon the structure and organisation of the central as well as of the local authorities. First, the functions of central control were split up among a number of departments; and secondly, the functions themselves remained distinct and uncorrellated. The first evil has been in some degrees corrected by a partial concentration of central powers in the newly created L. G. B. The second evil remains unconquered. The Board, which has obtained the lion's share of local government, enjoys an irregular and discontinous authority — an aggregation of statutory powers, but no general administrative control. It is a Board of controls but not a Board of control. It enjoys no general abstract delegated authority. Just as its province is a mosaic of distinct pieces dissimilar in shape and size, so its administrative authority may be likened to a bundle of birches differing in size and strength, and in the purposes to which they may be applied.“

1) Bd. I S. 131.

2) S. 374.

3) Sehr bezeichnend für diese Richtung sind die Aeußerungen Hirst-Redlichs Bd. II S. 300: „It is true that in England itself complaints are sometimes heard of a growing tendency to bureaucracy; that is due to the extreme sensitiveness which every Englishman feels as to any usurpation of mandatory power by any department of Government. But from the standpoint of continental administration these alleged tendencies are trifling; and the central administration of England has as its peculiar mark a half scientific, half statistical character.“ Gerade dieser „half scientific, half statistical character“ der

von den beiden Reports gewünschten Sinne, man mag sie noch so sehr bedauern, nicht sein, wenn der Board seine Stellung als Zentrale der inneren Verwaltung voll und ganz ausfüllen will [1]).

Trotz dieser großen Mängel, die einer ungehinderten Entfaltung der Kräfte des Board im Wege stehen, muß man aber doch sagen, daß der L. G. B. seinen Aufgaben in weitem Maße gerecht geworden ist. Ein langjähriger Legal Adviser des Board weist auf die enorme Verantwortlichkeit und Arbeitslast desselben hin und rühmt die guten Resultate, welche die Arbeit des Board gezeitigt hat. „There is not another department of State that has had to give so many decisions of a farreaching character and decisions which involve enormous responsibilities towards the public, as the L. G. B., and yet the percentage of mistakes, that the department makes, either in matters of policy or in its interpretation of the law that it administers, are infinitesimal and compare favourably with any other responsible administrative department under the Crown [2])“.

Außer dem L. G. B. sind nun noch folgenden Zentralbehörden wichtige Kontrollbefugnisse auf verschiedenen Verwaltungsgebieten übertragen: dem Home Secretary (Staatssekretär des Innern), dem Board of Trade (Handelsministerium), dem Board of Education (Unterrichtsministerium), dem Board of Agriculture (Landwirtschaftsministerium) und den Insurance Commissioners (Reichsversicherungsamt).

1. Der Home Secretary ist einer der fünf Principal Secretaries of State [3]). Sein Geschäftskreis ist ein äußerst wichtiger, da ihm alle Verwaltungsaufgaben, die nicht den übrigen Staatssekretariaten oder Zentralbehörden übertragen wurden, verblieben sind. So hat er neben Aufgaben der inneren Verwaltung, hauptsächlich der Polizeiverwaltung, auch in weitem Umfange Auf-

---

Verwaltung des Board hat sich eben für die wirksame Durchführung von Verwaltungsmaßregeln als ungenügend erwiesen.

1) Derselben Meinung gibt auch schon Arminjon in seiner 1895 erschienenen Schrift: „L'administration locale de l'Angleterre“ S. 288 Ausdruck: „Cette conclusion optimiste (daß nämlich die Local Authorities nicht weiter geschwächt würden) sera-t-elle justifié par les événements? L'adoption d'un régime démocratique et représentatif à tous les degrés de la hiérarchie administrative aura-t-elle pour conséquence cette renaissance du self-government, que les promoteurs de cette réforme se sont flattés de réaliser. Ne nécessitera-t-elle pas au contraire un contrôle central plus actif et plus fortement armé?“

2) Casson: Decisions of the L. G. B., Jahrg. 1904 Einl.

3) Die übrigen vier Staatssekretäre sind: der Staatssekretär für die Kolonien, für die auswärtigen Angelegenheiten, für Indien und für den Krieg.

gaben der Justizverwaltung zu erfüllen[1]). Was seine Beziehungen zur Lokalverwaltung anlangt, so wurde seine Bestätigungsgewalt von Bye-Laws schon erwähnt. Weitaus am wichtigsten in dieser Beziehung sind aber seine Befugnisse auf dem Gebiet der Polizeiverwaltung[2]). Es ist auf diesem Gebiet, daß sich das System der Grants in Aid von besonderer Wichtigkeit erwies. Durch ein Gesetz vom Jahre 1856 wurde nämlich sowohl den Grafschaften wie den Boroughs die Verpflichtung zur Einrichtung einer genügenden Polizeimacht auferlegt. Gleichzeitig erhielt aber das Home Office die Ermächtigung, ein Viertel der dazu erforderlichen Kosten, seit 1874 sogar die Hälfte, auf Rechnung des Staates zu übernehmen, wenn es sich nach erfolgter Inspektion von der Brauchbarkeit der Polizei überzeugt hatte. Der dabei auf die Lokalbehörden durch die Drohung, bei Nichtbeseitigung gefundener Mängel werde der Zuschuß zurückgezogen werden, ausgeübte Druck, erwies sich als so wirksam, daß dadurch die Einrichtung einer guten städtischen- und Grafschaftspolizei erreicht wurde[3]).

2. Der Board of Trade ist, obwohl ursprünglich ein Committee des Privy Council, ein selbständiges Ministerium mit einem Präsidenten an der Spitze. Er zerfällt wieder in fünf Abteilungen, nämlich das Statistical and Commercial Department, das Railway Department, das Marine Department, das Harbour Department und das Finance Department. Der Board of Trade hat eine weit gesteckte Bestätigungsbefugnis. Dieselbe äußert sich in der Möglichkeit, den Lokalbehörden auf den der Kontrolle des Board unterstehenden Gebieten durch Provisional Order die Genehmigung zur Errichtung von Anlagen und Werken zu erteilen.

Von besonderer Wichtigkeit und Interesse sind die mit dem Board of Trade zusammenhängenden Kommissionen, vor allem die Railway and Canal- und die Light Railway Commission.

Von diesen beiden Commissions gilt die Railway and Canal Commission als Court of Record und übt besonders verwaltungsgerichtliche Befugnisse aus. Sie soll deshalb erst im zweiten Teil der Arbeit besprochen werden[4]).

---

1) Er hat die Oberaufsicht über die Gefängnisse, ist verantwortlich für die Anstellung und Absetzung von Stipendiary Magistrates, und bei ihm werden die, Rechtsschutz gegen Handlungen der Krone suchenden, Petitions of Right eingereicht. 2) Vergl. die ausführliche Schilderung bei Redlich S. 669 ff.

3) Min. Rep. S. 326/327. Im Gegensatz zu dieser indirekten Kontrolle wird der Commissioner der Metropolitan Police in London unmittelbar durch den Home Secretary ernannt und steht unter seinem Befehl.

4) Unten S. 117 ff.

Dagegen gilt die Light Railway Commission nicht als Court. Sie wurde durch die Light Railways Act 1896 geschaffen und besteht aus drei Mitgliedern, die sämtlich von dem Präsidenten des Board of Trade ernannt werden. Die Aufgabe der Commission ist[1]) die Durchführung der Bestimmungen der Light Railways Act und die Prüfung von Genehmigungsgesuchen zur Konstruktion von Light Railways[2]). Gesuche um Genehmigung einer Light Railway können an die Commissioners gerichtet werden durch den Council einer Grafschaft, eines Borough, oder eines District, oder durch jede Einzelperson, Korporation oder Gesellschaft. Nach Eingang des Antrags wird derselbe dann durch die Kommission geprüft, und die Erteilung der Konzession dem Board of Trade zur Bestätigung unterbreitet. Der Antrag wird von dem Board sofort veröffentlicht, um Interessenten Gelegenheit zur Wahrnehmung ihrer Interessen zu geben. Dann prüft der Board mit Unterstützung der Commissioners die Anträge, besonders auch im Hinblick auf die in s. 9 des Gesetzes verlangten Erfordernisse. Hält der Board es in Anbetracht der Wichtigkeit und Bedeutung der beantragten Konzession, oder wegen der etwaigen Folgen, welche die Ausführung des Projekts auf schon bestehende ähnliche Unternehmungen ausüben könnte, oder aus sonstigen Gründen für zweckmäßig, daß die Antragsteller auf dem Wege einer Private Bill die Genehmigung des Parlaments einholen, so bestätigt er die Konzession nicht. Liegen aber derartige Bedenken nicht vor, und wird die Konzession von dem Board bestätigt, so erhält eine derartige Verfügung des Board unmittelbar Gesetzeskraft, ohne den sonst üblichen Weg der Private Bills oder Provisional Orders gehen zu müssen (s. 10). Hier ist also dem Board of Trade die gesetzliche Ermächtigung verliehen, nach Gutdünken die Mitwirkung des Parlaments überhaupt auszuschließen[3]).

---

1) „It shall be the duty of the Light Railway Commissioners to carry this act into effect, and to offer, so far as they are able, every facility for considering and maturing proposals to construct light railways“ (s. 1 [2] des Gesetzes).

2) Unter Light Railways (Sekundärbahnen) versteht man: „railways on which engines and carriages of no greater weight than 8 tons may be brought upon the rails by anyone pair of wheels and the speed of trains is not to exceed 25 miles an hour (Wharton, Law Lexicon, Art. Light Railway).

3) Renton, Art. Railways, weist auf diese gesteigerten Machtbefugnisse ausdrücklich hin: „The Light Railways Act 1896 marks an important step in the history of delegated legislation . . . In 1896 Parliament placed statutory commissioners in the position of a provisional order making department and wholly delegated her objection and confirmation powers to the Board of Trade

3. Der Board of Education verdankt seine Entstehung der Board of Education Act 1899. Er ist, wie der Board of Trade, der L. G. B. und der Board of Agriculture eigentlich nur ein Committee des Privy Council, steht aber ebenso wie die übrigen Boards unter der verantwortlichen Leitung eines Präsidenten. Als Aufgabe des Board bezeichnet das Gesetz „a general superintendence over educational matters“. Als Local Education Authorities, welche der Board zu beaufsichtigen hat, fungieren, wie schon erwähnt, die County Councils, die Councils von County Boroughs, die Councils von Non County Boroughs mit einer Bevölkerung von über 10000 und die Councils von Urban Districts mit einer Bevölkerung von über 20000 Einwohnern. Diese Local Education Authorities haben für ihr Gebiet alle Rechte und Pflichten der früheren School Boards und School Attendance Committees, welche mit dem Inkrafttreten der Education Act 1902 aufgelöst wurden[1]).

Der Board of Education hat nun folgende Mittel, um seiner Aufsichtsgewalt Wirksamkeit zu verschaffen.

1. Unterläßt es eine Local Education Authority, einer ihrer Pflichten unter den Elementary Education Acts 1870 bis 1900 oder unter der Education Act 1902 nachzukommen, so kann der Board of Education nach öffentlicher Prüfung der Sachlage eine Verfügung (Order) erlassen, in der der betreffenden Local Authority die Erfüllung ihrer Pflicht anbefohlen wird, und die Befolgung derselben kann dann durch ein Mandamus erzwungen werden (s. 16 Education Act 1902).
2. In Ergänzung dieser wieder ziemlich unwirksamen Bestimmung gibt die Education (Local Authority Default) Act 1904 dem Board unter Umständen die Möglichkeit, Schulvorstände (Managers) selbst zu ernennen und dieselben auf Kosten der Local Authorities zu besolden.

— guarding by provisions in the act the limits of such delegation.“ Diese der Bestätigungsgewalt des Board of Trade gezogenen Grenzen bestehen hauptsächlich in der Bestimmung, daß der Board eine Konzession, gegen deren Erteilung Widerspruch erhoben wird, nicht bestätigen darf, ohne diesen Einwendungen Rechnung zu tragen (s. 9 [5]).

1) Politisch bedeutet die Education Act 1902, hauptsächlich infolge des religiösen Problems, noch keine endgültige Lösung. Doch wurden die von der jetzigen liberalen Regierung eingebrachten Gesetzentwürfe bisher entweder vom Oberhause abgelehnt oder zurückgezogen. Vergl. dazu die kurzen orientierenden Bemerkungen bei SUSSMANN: „England unter dem liberalen Regime“ JahrbOeffR. Bd. III, S. 552/553.

3. Wenn eine Local Education Authority die Vorlage der ihr auf erlegten Berichte (Returns) versäumt, so kann der Board Personen ernennen, die an ihrer Stelle die Returns erstatten (Elementary Education Act 1870 s. 70).
4. Schließlich hat der Board die Möglichkeit, von sich aus gültige Bye-Laws zu erlassen, wenn der Erlaß derselben von einer Local Authority versäumt wird (Elementary Education Act 1880 s. 2).

Außer dem Board of Education übt auch der Local Government Board eine starke indirekte Kontrolle über die Local Education Authorities dadurch aus, daß er ihre Rechnungen abhört und Anleihen derselben für Schulzwecke bestätigen muß.

4. Der Board of Agriculture, gebildet durch die Board of Agriculture Act 1889, ist das vierte der Committees des Privy Council, das jetzt als selbständiges Ministerium organisiert ist. Da er keine direkte Kontrolle über die Lokalbehörden ausübt[1]), brauchen wir hier nicht näher auf ihn einzugehen.

5. Die Insurance Commissioners. Die Insurance Commissioners sind die jüngste Zentralbehörde zur Ueberwachung und Ausführung des neuen sozialen Versicherungsgesetzes, der National Insurance Act (1 u. 2 Geo. 5 Ch. 55). Dieses Gesetz zerfällt in drei Teile. Der erste Teil enthält eine Regelung der Kranken- und Invalidenversicherung (National Health Insurance), der zweite Teil eine solche der Arbeitslosenversicherung (Unemployment Insurance), während im dritten Teil eine Reihe allgemeiner Vorschriften vereinigt sind. Ueber die Zusammensetzung des neuen Reichsversicherungsamts enthält das Gesetz in s. 57 folgende wichtige Bestimmungen. Die Ernennung der Commissioners erfolgt durch das Finanzministerium (Treasury). Mindestens einer der Commissioners muß ein Arzt mit Erfahrung in der allgemeinen ärztlichen Praxis sein („a duly qualified medical practitioner who has had personal experience in general practice“). Die Insurance Commissioners erhalten die Rechte einer juristischen Person. Ihre Befugnisse umfassen, außer der Oberaufsicht über die gesamte Organisation der durch das Gesetz umfaßten Versicherungszweige, wie vor allem die Ernennung der nötigen Beamten und die Verwaltung des National Health Insurance Fund (s. 54), die Befugnis zum Erlaß von Ausführungsverordnungen (General Regulations) und darüber hinausgehend die Ermächtigung, für bestimmte Fälle die Bestimmungen des Gesetzes durch Verfügung (Order) abzuändern. Diese letztere in s. 78 des Gesetzes niedergelegte Befugnis der Insurance Commissioners erlischt jedoch am 1. Januar 1914.

1) Vergl. Redlich: S. 677.

Ein kurz vor Verabschiedung der National Insurance Bill im Parlament erschienener Artikel der Times[1]) schildert in plastischer Weise die mannigfaltigen Funktionen der Insurance Commissioners auf Verwaltungs- und verwaltungsgerichtlichem Gebiet[2]) und schließt seine Schilderung mit den durchaus zutreffenden Worten: „They are a government department, a court of law, and a legislative body all in one.“

Von den rechtsprechenden Funktionen der Insurance Commissioners soll im zweiten Teil die Rede sein[3]). Schon aus unserer Aufzählung der Machtbefugnisse der Insurance Commissioners geht aber hervor, daß die Tendenz der Stärkung der Zentralgewalten noch stetig im Wachsen begriffen ist. Wie sich die Zentralverwaltung auf dem Gebiet der sozialen Versicherung bewähren wird, kann erst die Erfahrung lehren.

So stellen sich also die gesamte Organisation der Zentralbehörden und ihre Funktionen dar als das Produkt der systematischen Gesetzgebung des Parlaments in den letzten Jahrzehnten. Während im 18. Jahrhundert noch das Parlament selbst als eigentliche Zentralverwaltungsbehörde fungierte, wurde es seit Beginn der Reformgesetzgebung des 19. Jahrhunderts durch die Fülle der neu hereinbrechenden gesetzgeberischen Aufgaben allmählich gezwungen, große Teile seiner bisherigen Zentralverwaltungsbefugnisse auf die neugeschaffenen Zentralbehörden zu übertragen. Nur so erklärt sich die teilweise Herausverlegung der Private Bill Gesetzgebung aus dem Parlament und die Uebertragung eines ziemlich

1) Times Weekly Edition vom 17. XI. 1911.

2) „The Insurance Commissioners, who directly or indirectly control the entire administration of the insurance system, are vested with autocratic powers of the widest character. They appoint „officers, inspectors, referees and servants“. They either make regulations themselves for the subordinate administrative bodies or supervise those made by the latter; and the regulations they make have the force of law. They constitute a court of appeal and decide all sorts of disputes; nor is there any appeal, so far as we can ascertain, to the law courts except in regard to the liability of a person to compulsory insurance. They are the final tribunal on disputes with regards to rates of contribution, payable by or for anybody, and on those which may arise between societies and their members or branches, between one society and another, between health committees and the insured, who come within their jurisdiction. They may delegate their powers in this respect to referees, and any decision given by them or a referee is „final and conclusive“. They are above the Arbitration Act, and may even over-ride the Insurance Act itself. In order to „remove difficulties“ they may „make any appointment and do anything, which appears to them necessary or expedient“ for the purpose, even to modifying the provisions of the act. These powers and others are all in the bill.“

3) Unten S. 119.

weit gesteckten Verordnungsrechts an die neuen Zentralbehörden. Unzweifelhaft bringt nun aber diese Entwicklung eine Schwächung des bisherigen Einflusses des Parlaments auf dem Gebiet der Verwaltung mit sich. Und das Parlament selbst hat sich der Erkenntnis dieser Gefahr nicht verschlossen. Nur zögernd hat es sich deshalb zur Ausgestaltung einer Verwaltungskontrolle über die Lokalverwaltung durch die modernen Zentralbehörden verstanden. Es vertraut dabei als Aequivalent gegen einen etwaigen Mißbrauch derselben auf die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle über die einzelnen Ressortminister. Immerhin wird es eines gewissen Reizes nicht entbehren, zu beobachten, ob die Eifersucht des Parlaments eine weitere wirksame Ausgestaltung des Machtbereichs der Zentralbehörden zulassen wird.

Zweiter Teil.

Die Gestaltung des Rechtsschutzes auf dem Gebiet der modernen englischen Verwaltung.

Erster Abschnitt.

Die Entscheidungsgewalt der modernen Zentralbehörden.

Nach dem bisher Ausgeführten unterliegt es keinem Zweifel, daß die Kontrollgewalt der modernen Zentralbehörden über die Lokalverwaltung die frühere Stellung des Parlaments als Zentralverwaltungsbehörde stark in den Hintergrund gedrängt hat. Eine ähnliche Beobachtung können wir aber machen, wenn wir das Verhältnis dieser modernen Schöpfungen zu den richterlichen Elementen betrachten, die neben dem Parlament als die wichtigsten Faktoren der historischen Entwicklung auf diesem Gebiet angesprochen werden müssen, nämlich zu den Friedensrichtern und den Common Law Courts. Denn, nicht nur auf dem Gebiet der reinen Verwaltung, sondern auch auf dem des Rechtsschutzes in der Verwaltung greifen die Funktionen der neuen Zentralbehörden in die bisherige Entwicklung ein. Und deshalb ist es zunächst unsere Aufgabe, die Rechtsschutzfunktionen (Judicial and Quasi-Judicial Powers) der neuen Zentralbehörden zu betrachten. Dann wenden wir uns der Schilderung der verwaltungsgerichtlichen Tätigkeit der Friedensrichter und der Rechtskontrolle der Courts auf dem Gebiet der Verwaltung zu, um im Schlußkapitel das Verhältnis der alten Kräfte zu den neuen zu analysieren.

Die Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden ist ebenfalls ein Produkt der parlamentarischen Gesetzgebung der letzten Jahrzehnte und hat sich aus unbedeutenden Anfängen erst in der allerletzten Zeit zu ihrer jetzigen Bedeutung entwickelt. MAITLAND ist wohl einer der ersten, der auf ihr Bestehen aufmerksam gemacht hat.

Er erklärt nämlich[1]: „Occasionally, too, the final decision of a question of law is committed by statute to one of the great departments of the central government, for instance to the L. G. B., but this is also as yet rare.“

Auch auf diesem Gebiet ist es wieder der L. G. B., dessen Befugnisse am weitsten und vielseitigsten entwickelt sind. Ihrer Betrachtung wenden wir uns deshalb zunächst zu.

Diese Entscheidungsgewalt des L. G. B. tritt hauptsächlich in zwei Formen in Erscheinung. Sie äußert sich

1. in einer ausgedehnten schiedsrichterlichen Tätigkeit,
2. in seinen Funktionen als Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der Lokalbehörden.

1. Eine ganze Reihe Bestimmungen der P. H. Act 1875 ordnen in Streitfällen schiedsgerichtliche Entscheidung an[2]. Das Verfahren ist dabei folgendes. Es wird, wenn sich die beiden Parteien nicht auf denselben Schiedsrichter (Arbitrator) einigen, von jeder Partei ein Schiedsrichter ernannt. Ernennt jede Partei einen Schiedsrichter, so wählen diese wieder einen dritten (Umpire). Versäumen die Arbitrators dies, oder verweigern sie die Ernennung eines Umpire innerhalb von 7 Tagen nach einer diesbezüglichen Aufforderung durch eine der beiden Parteien, so wird derselbe auf Antrag einer Partei durch den L. G. B. ernannt. Fällen die Arbitrators ihren Schiedsspruch (Award) nicht binnen 21 Tagen nach der Ernennung des letzten von ihnen, oder innerhalb einer dazu festgesetzten Frist, so erfolgt die Entscheidung durch den Umpire. Die Entscheidung der Arbitrators oder des Umpire ist endgültig und bindend für alle Parteien[3]. Zu diesen Bestimmungen der P. H. Act 1875 über das Verfahren treten die allgemeinen Bestimmungen der Arbitration Act von 1889 ergänzend hinzu.

Dieselbe Machtbefugnis zur Ernennung eines Schiedsrichters, falls sich die Parteien darüber nicht einigen können, hat der Board unter ss. 13 und 14 der Lunacy Act 1891 bei Streitigkeiten zwischen einem Borough- und einem County Council über die Beitragspflicht zur Unterhaltung einer Irrenanstalt. Weitere ähnliche Bestimmungen finden sich in der Allotments Act 1887 s. 3 (4), der L. G. Act 1888 s. 62 (2) und der Housing of the Working Classes Act

---

1) Maitland, Justice and Police 1885 (in der Sammlung the English Citizen) S. 45.

2) Vergl. z. B. ss. 22, 52, 61, 150, 155, 308, 328, 333.

3) Uebersteigt der streitige Betrag nicht die Summe von 20 £, so kann die Streitfrage auf Antrag jeder Partei auch durch einen Court of S. J. entschieden werden (P. H. Act. 1875 s. 181).

1890 s. 41 und 1900 s. 7. Die beiden letzten Bestimmungen enthalten schon eine Stärkung der Macht des Board dahin, daß die Ernennung und Absetzung der Schiedsrichter immer nur durch den Board erfolgt. Dasselbe ist der Fall unter s. 58 (4) der Housing, Town Planning etc. Act 1909.

In einigen Fällen tritt nun der Board selbst als Schiedsrichter auf. Es ist dies der Fall z. B. bei Streitigkeiten zwischen einem County Council und einem Borough Council oder einem County Council und einem District Council über Beiträge zur Unterhaltung von Landstraßen (L. G. Act 1888 s. 11 [3] [4] [9]). Dem Board steht es dabei frei, die Sache selbst als Schiedsrichter zu entscheiden oder die Entscheidung einer anderen Person zu übertragen[1]) (L. G. [Determination of Differences] Act 1896 s. 1). Ebenso tritt der Board mangels anderweitiger Vereinbarung der Parteien bei Streitigkeiten über einen städtischen Bebauungsplan (Town Planning Scheme) als Schiedsrichter auf, und sein Schiedsspruch ist endgültig und bindend für alle Parteien (Housing, Town Planning etc. Act 1909 ss. 57 [3], 62).

Im Einverständnis mit den Parteien tritt der Board in Konkurrenz mit den Friedensrichtern als Schiedsrichter bei Streitigkeiten zwischen Armenverbänden auf dem Gebiet des Unterstützungswohnsitzes auf[2]). Diese Entscheidung des Board ist dann auch gegenüber allen Gerichten endgültig und rechtskräftig (Poor Law Amendment Act 1851 s. 12).

Die schiedsrichterliche Tätigkeit des Board kann nur günstig beurteilt werden. Der Min. Rep., welcher eine größere Ausdehnung der schiedsrichterlichen Befugnisse des Board befürwortet, äußert sich darüber S. 367 folgendermaßen: „We consider that all these experiments in the direction of using the Central Authority as an arbitrator in disputes between 2 Local Authorities have worked well, and have resulted in a great saving of time and expense. We agree with a large number of our witnesses in thinking that the practice should be extended to any case of disputed settlement on the application of any Local Authority concerned, whether or not both Local Authorities agree to such arbitration, and whether or not the facts are agreed."

1) Ausweislich des Annual Report des Board schlägt der Board in praxi immer den ersteren Weg ein. Im Jahre 1908/9 erließ der Board eine derartige Verfügung (38. Annual Report Part II, S. 31).

2) Im Jahre 1909 erließ der Board 14 derartige Entscheidungen (39. Annal Report Part I, S. 27).

2. Schließlich ist der Board in einer Reihe von Fällen auf den verschiedensten Verwaltungsgebieten die höchste Instanz zur Entscheidung von Verwaltungsbeschwerden [1]).

Zunächst geht gegen die Beanstandungen (Disallowances) der District Auditors bei der Abhör von Rechnungen der Lokalbehörden eine Beschwerde (Appeal) an den Board. Die Zahl der Entscheidungen des Board auf diesem Gebiet ist eine recht erhebliche. Nach dem 38. Annual Report entschied der Board im Jahre 1908 137 Beschwerden gegen Disallowances auf dem Gebiet der Armengesetzgebung und 654 Beschwerden gegen Disallowances auf dem Gebiet der sonstigen Lokalverwaltung. Von den 137 Beschwerden auf dem Gebiet der Armenverwaltung wurde in 125 Fällen die Verfügung des District Auditor bestätigt, in 3 Fällen ausdrücklich für ungültig erklärt und in 9 Fällen abgeändert. Anstatt nun die Beanstandungen des Auditor als gerechtfertigt oder nicht gerechtfertigt anzuerkennen, kann der Board auch die Beanstandung niederschlagen, wenn er dieselbe zwar für gesetzlich gerechtfertigt hält, aber die Umstände des einzelnen Falles derart sind, daß eine Niederschlagung am Platze erscheint (Poor Law Audit Act 1848 s. 4). Ferner kann der Board die Ausgaben der Lokalbehörden von vornherein sanktionieren und schneidet damit eine weitere Beanstandung derselben durch einen District Auditor ab, da allen vom Board sanktionierten Ausgaben der Lokalbehörden seitens der District Auditors die Genehmigung nicht versagt werden kann (Local Authorities [Expenses] Act 1887 s. 3). Nach dem Report des Board geschieht diese Sanktion zu dem Zweck, technische oder formelle Beanstandungen seitens der Auditors von vornherein abzuschneiden [2]). In anderen Fällen wird die Sanktion gegeben, um eine zwar rechtlich nicht einwandfreie, aber sachlich gerechtfertigte Ausgabe sicher zu stellen [3]).

---

1) Hinsichtlich der Form, in der derartige Entscheidungen des Board ergehen, bemerken MACMORRAN und SCHOLEFIELD, the Public Health Acts, 7. Aufl., Bd. I S. 607 am Ende: „It is not the practice of the L. G. B. to furnish either to local authorities or appellants any reasons for their decisions or details on which their decisions are based."

2) Im Jahre 1908/9 wurden 1509 Anträge auf Sanktion von Ausgaben unter diesem Gesetz von den verschiedensten Lokalbehörden eingereicht. Von den vom Board entschiedenen wurde in 852 Fällen die Sanktion erteilt, in 107 verweigert (38. Annual Report Part II S. 55).

3) Maj. Report Bd. I S. 125. An derselben Stelle spricht sich der Report über die bedenklichen Konsequenzen dieser Praxis des L. G. B. aus: „We doubt if this power to sanction beforehand the incurring of illegal expenditure by

Unter s. 229 der P. H. Act 1875 haben die Overseers einer Parish das Recht der Beschwerde an den Board gegen eine im Verhältnis zu anderen Beteiligten die Parish benachteiligende Beitragspflicht zur Anlage von Kanalisationen, Wasserleitungen etc. seitens eines Rural District Council[1]).

Ein ähnliches Beschwerderecht haben die Overseers unter s. 31 (2) der Housing, Town Planning etc. Act 1909.

Noch weiter geht s. 268 der P. H. Act 1875. Sie gibt jeder Person, die sich durch die Festsetzung einer Beitragspflicht seitens einer Lokalbehörde zur Errichtung von Anlagen, durch welche bestimmte Personen einen besonderen Nutzen haben (Private Improvement Expenses), verletzt sieht, das Recht, binnen drei Wochen gegen diese Festsetzung der Beitragspflicht an den Board zu appellieren. Diese Entscheidung des Board ist bindend und endgültig allen Parteien gegenüber[2]). Der 38. Report des Board, Part II, S. 62 führt für das laufende Jahr 12 solcher Appeals auf; die Mehrzahl derselben betraf die Beitragspflicht von Straßenanliegern.

Aehnliche Rechte hat der Board unter s. 40 P. H. (Water) Act 1878.

Sehr wichtig ist schließlich die Stellung des Board als Beschwerdeinstanz unter der Housing, Town Planning etc. Act 1909. Hier ist der Board als Beschwerdeinstanz gegen sog. Closing- und Demolition Orders der Local Authorities an die Stelle der früher unter s. 35 der Housing of Working Classes Act 1890 zuständigen Q. S. getreten. Verfügt demnach eine Lokalbehörde die Räumung oder Niederreißung von ungesunden Wohnungen, so hat der dadurch betroffene Besitzer das Recht der Beschwerde binnen 14 Tagen bei Closing-, binnen 21 Tagen bei Demolition Orders an den L. G. B. (s. 17 [3] und 18 [4] der Housing, Town Planning etc. Act

Local Authorities is a wise one. The possession of the power must without doubt be occasionally embarrassing to the Central Authority, and we do not think it in the public interest that it should be possible for a Government Department, without the consent of Parliament, to allow a Local Authority to initiate a new, illegal, and perhaps doubtful policy involving the expenditure of public money."

1) Im Jahre 1908/9 entschied der Board 3 solche Beschwerden (38. Annual Report, Part II S. 64).

2) Eine analoge Entscheidungsgewalt hat der Board unter der P. H. Acts Amendment Act 1907 s. 7 (2). Macmorran and Scholefield, The P. H. Acts, 7. Ed. Bd. I S. 608, werfen die Frage auf, wie die Durchführung einer solchen Entscheidung des Board erzwungen werden könne. „According to R. v. Walker (1875) 40 J. P. 230, the local authority might perhaps be indicted for a misdemeanour, if they disobeyed it, and possibly obedience might be compelled by mandamus."

1909). Die Beschwerde hat aufschiebende Wirkung (s. 39 [2]).

Hinsichtlich des Verfahrens bei der Entscheidung dieser Beschwerden bestimmt s. 39 des Gesetzes, daß sich dasselbe nach den vom Board aufgestellten Regeln (Rules) bestimmen solle. Der Board hat denn auch unter dem 11. I. 1910 das Verfahren unter s. 39 d. G. durch Rules (Statutory Rules and Orders, 1910 Nr. 3) geregelt. Danach ist das Verfahren zur Entscheidung einer derartigen Beschwerde durchgängig ein schriftliches. Die Beschwerde muß mit einer Begründung (Statement of Appeal) schriftlich beim Board eingereicht werden und von dem Beschwerdeführer (Appellant) unterzeichnet sein. Eine Abschrift ist vom Beschwerdeführer bei der Lokalbehörde einzureichen, gegen deren Verfügung die Beschwerde sich richtet. Etwaige Urkunden, die zur Unterstützung derselben dienen können, sind miteinzusenden. Der Board kann jederzeit den Beschwerdeführer oder die betr. Lokalbehörde zu weiteren schriftlichen Erklärungen auffordern. Ebenso hat der Board das Recht, im Einzelfall von dem in den Rules niedergelegten Verfahren zu dispensieren. Er kann schließlich, bevor er in die Prüfung einer derartigen Beschwerde eintritt, dem Beschwerdeführer die Leistung einer, in den Rules nach Art und Höhe festgesetzten, Sicherheit für die Kosten des Verfahrens aufgeben. Im Gesetz selbst ist noch ausdrücklich bestimmt, daß der Board nach pflichtmäßigem Ermessen seine Entscheidung treffen soll (may make such order in the matter as they think equitable), und daß die Entscheidung des Board endgültig (binding and conclusive on all parties) ist [1]). Außerdem muß der Board, wenn er die Beschwerde zurückweisen will, vorher in eine öffentliche Prüfung der Sachlage (Public Local Inquiry) eintreten.

Ganz außerordentlich ausgedehnt wurde schließlich die Entscheidungsgewalt des Board durch die Old Age Pensions Act 1908, die seit 1. I. 1909 in Geltung steht, und deren Bestimmungen durch die Old Age Pensions Act 1911 erläutert und ergänzt werden [2]). Dieses Gesetz gibt jeder Person, die das siebzigste Lebensjahr vollendet hat, in den letzten zwanzig Jahren britischer Untertan war,

1) „The section apparently purports to give to the L. G. B. absolut judicial authority free from any control by courts of law and equity, with the exception of the provision as to stating a case (Annual Statutes, 1909 S. 762 Anm. 1.) Ueber die Voraussetzungen des in diesem Fall zulässigen Special Case vergl. hinten S. 148.

2) Vergl. auch die Skizze des Inhalts der Old Age Pensions Act durch Sussmann, England unter dem liberalen Regime, Jahrb. Oeff. R. Bd. III S. 535/536.

während desselben Zeitraums im United Kingdom seinen Wohnsitz hatte, und dessen Mittel £ 31. 10 jährlich nicht übersteigen, eine nach der Höhe seines sonstigen Einkommens schwankende Altersrente. Den wöchentlichen Betrag dieser Altersrente zeigt die folgende Tabelle:

bei einem jährlichen Einkommen von höchstens
£ 21 beträgt die Rente per Woche 5/;
bei einem höheren Einkommen, das aber
£ 23. 12. 6 nicht übersteigt 4/;
bei einem höheren Einkommen, das aber
£ 26. 5 nicht übersteigt 3/;
bei einem höheren Einkommen, das aber
£ 28. 17. 6 nicht übersteigt 2/;
bei einem höheren Einkommen, das aber
£ 31. 10 nicht übersteigt 1/;

Disqualifiziert zum Empfang der Rente sind:

1. Personen, die Armenunterstützung empfangen.
2. gewohnheitsmäßige Tagediebe („if before he becomes entitled to a pension, he has habitually failed to work according to his ability, opportunity, and need, for the maintenance or benefit of himself and those legally dependent upon him" [s. 3 [1] b]).
3. in einer Irren- oder sonstigen Anstalt untergebrachte Personen.
4. Personen, die zu einer Gefängnis- oder einer härteren Strafe verurteilt sind, während ihrer Strafzeit und zehn Jahre nachher.
5. Personen von 60 Jahren und darüber, die gerichtlich wegen gewohnheitsmäßiger, wiederholter Trunkenheit in einer Anstalt untergebracht wurden, nach Ermessen des Gerichts bis zur Dauer von zehn Jahren.

Der zur Ausführung dieses Gesetzes erforderliche Verwaltungsapparat ist ebenfalls im Gesetz selbst und in den, von der Treasury in Verbindung mit dem L. G. B. und dem Postmaster General erlassenen, Ausführungsverordnungen geregelt. Das Gesetz sieht folgende Behörden vor: den Pension Officer, das Local Pension Committee und den L. G. B. als Central Pension Authority.

Der Pension Officer wird durch das Finanzministerium (Treasury) ernannt. Er prüft die einlaufenden Gesuche, unterstützt das Local Pension Committee mit seinem Rat und hat gegen dessen Entscheidung das Recht des Appeal an den L. G. B., dem er nicht direkt untersteht.

Ein Local Pension Committee wird für jeden Borough und für jeden Urban District mit einer Bevölkerung von mindestens 20 000, außerdem für jede Grafschaft von dem betreffenden Borough- District- oder County Council ernannt. Die Mitglieder des Local Pension Committee brauchen nicht zugleich Mitglieder des Council, der sie ernannt hat, zu sein. Das Local Pension Committee entscheidet über alle Gesuche auf Gewährung von Altersrente in erster Instanz. Vor Fällung der Entscheidung holt das Pension Committee einen Bericht des Pension Officer ein und kann sich auch aus jeder anderen Quelle Informationen verschaffen. Wird nicht innerhalb von sieben Tagen nach Erlaß der Entscheidung des Committee an den Board appelliert, so ist seine Entscheidung endgültig.

Entweder der Pension Officer oder jede Person, die sich durch die Entscheidung des Local Pension Committee beschwert fühlt, kann innerhalb von 7 Tagen gegen diese Entscheidung an den Board in seiner Eigenschaft als Central Pension Authority appellieren. Die Entscheidung des Board erfolgt nach voller Prüfung aller Umstände und nochmaliger Befragung des Committee, des Pension Officer und eventuell des Poor Law Inspector, der hierzu häufig mit herangezogen wird. In praxi erfolgt die Erledigung der Appeals nach Prüfung in Aktenform durch den dieser Abteilung (Pensions Branch) des Legal Department vorstehenden Clerk, sehr zweifelhafte Fälle werden durch den Abteilungsvorstand dem Präsidenten selbst vorgelegt. Es kommt dies aber nur sehr selten vor [1]).

---

1) Eine Kritik des Gesetzes und des in ihm involvierten Prinzips der Nichtbeitragsleistung der Versicherten zu den Kosten der Versicherung überschreitet den Rahmen dieser Arbeit. Nur auf die mangelhafte Organisation, die eine gute Kritik in dem Min. Rep. S. 381 gefunden hat, soll hingewiesen werden. Der Report sagt an dieser Stelle: „The present situation is anomalous. The orders and regulations are made by the L. G. B. for England and Wales, Scotland and Irland respectively. The executive officers representing the Government in the different localities, and actually doing the bulk of the work of inquiry and determination, are not officers of these Departments, but of the Commissioners of Inland Revenue, whose sphere extends to the whole of the United Kingdom. The Inspectors who are to see that these executive officers carry out the orders and regulations, not of their own department but of the 3 L. G. B., are at present responsible only to the Commissioners of Inland Revenue. The Pension Committees of the Local Authorities are in correspondence, not with the Commissioners of Inland Revenue, but with the L. G. B. for England and Wales, Scotland and Ireland respectively, to which the appeals are to be made. These appeals will have to be determined severally by these 3 L. G. B.; and there does not seem to be any provision for ensuring that the appeals from England and Wales, Scotland and Ireland respectively will be decided on uniform principles. We presume that this curious arrangement is only a temporary one.“

Die Entscheidungsgewalt des Board auf diesem Gebiet hat nun in den wenigen Jahren ihres Bestehens einen ganz außerordentlichen Umfang angenommen. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes bis zum 12. November 1910 wurden 18 115 Appeals gegen die Zurückweisung des Gesuchs auf Altersrente durch die Local Pension Committees an den Board eingelegt. Davon waren bis zu dem genannten Tage 17 469 Appeals erledigt, unter denen 1080 zurückgezogen wurden. Von den verbleibenden 16 389 Appeals wurden 4788 durch die Pension Officers, der Rest von 11 601 durch die Versicherten eingelegt.

Abgesehen von dieser Entscheidungsgewalt des L. G. B., deren Entwicklung sich über die letzten Jahrzehnte verteilt, die aber erst in den allerletzten Jahren zu ihrer jetzigen Bedeutung emporgewachsen ist, üben zwei Zentralbehörden heute auf diesem Gebiet wichtige Funktionen aus. Es sind das die in ihrer jetzigen Form seit dem Jahre 1880 bestehende Railway and Canal Commission, eine Art Reichseisenbahnamt, und die durch die National Insurance Act 1911 geschaffenen Insurance Commissioners, das neue englische Reichsversicherungsamt.

Auf die verwaltungsgerichtliche Tätigkeit der Railway and Canal Commission hat im Jahre 1885 schon MAITLAND hingewiesen: „Some special tribunals there are for the decision in a more or less judicial, a more or less administrative fashion of questions touching certain public duties; the Railway Commission is the most serious instance . . . .“ [1]).

Sie ist ein Court of Record und verdankt ihre jetzige Form der Traffic Act 1888. Damals trat sie an die Stelle der Railway Commissioners, die auf Grund der Traffic Act 1873 ernannt worden waren, und deren Amt am 31. XII. 1888 erlosch. Die Railway und Canal Commission besteht:

1. aus zwei Commissioners, die vom König, nach dem Vorschlag des Präsidenten des Board of Trade, ernannt werden, und von denen einer Sachverständiger in Eisenbahnsachen sein muß.

2. Aus drei sog. Ex Officio Commissioners, je einen für England, Schottland und Irland, ernannt aus der Zahl der Richter eines Superior Court, für England durch den Lord Chancellor, für Schottland durch den Lord President des Court of Session und für Irland durch den Lord Chancellor für Irland.

Diese Ex Officio Commissioners brauchen den Sitzungen der

---

1) MAITLAND, Justice and Police S. 45.

Kommission nur in dem Teil des Königreichs anzuwohnen, für den sie ernannt sind.

Bei einer Sitzung der Kommission müssen mindestens 3 Commissioners anwesend sein. Der Ex Officio Commissioner führt den Vorsitz, seine Meinung schlägt bei allen Rechtsfragen durch.

Die Zuständigkeit der Kommission ist sehr vielseitig; sie erstreckt sich auf dem Gebiet der Verwaltung auf Streitigkeiten zwischen Eisenbahngesellschaften oder zwischen Eisenbahn- und Kanalgesellschaften, die auf Antrag einer Partei von der Kommission entschieden werden, und auf Beschwerden über zu hohe Tarife [1]; ferner auf die Entscheidung von Beschwerden über mangelnde oder mangelhafte Wasserversorgung unter der Metropolis Water Act 1897 s. 1. Als Berufungsgericht ist die Kommission zuständig zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen dem Postmaster General und Korporationen oder Einzelpersonen über das Legen von Telegraphenleitungen [2]. Schließlich hat die Kommission entweder vom Board of Trade übertragene oder selbständige schiedsrichterliche Befugnisse unter der Board of Trade (Arbitration) Act 1874, und der Telegraph (Arbitration) Act 1909 s. 1 bei Streitigkeiten zwischen der Postbehörde und einem Verband oder einer Einzelperson unter den Telegraph Acts.

Hinsichtlich des Verfahrens haben die Commissioners die volle Zuständigkeit eines Superior Court. Geregelt wird das Verfahren durch, von den Commissioners erlassene, Rules, die aber der Bestätigung des Lord Chancellor und des Präsidenten des Board of Trade bedürfen [3]. Die Entscheidungen der Commissioners sind im allgemeinen endgültig [4]. Doch geht unter s. 17 der Traffic Act 1888 gegen die Entscheidung der Kommission die Revision an einen Superior Court. Die Entscheidung des Court ist für den Regelfall endgültig (s. 17 [5]). Nur wenn derselbe von der Entscheidung eines anderen Court abweichen will, kann er der Partei die Ermächtigung geben, an das House of Lords zu appellieren, das dann eine endgültige Entscheidung trifft.

---

1) Regulation of Railways Act 1873 s. 8; Railway and Canal Traffic Act 1888 s. 15. Railway and Canal Traffic Act 1894.

2) Telegraph Act 1878 s. 4 Abs. 2.

3) Traffic Act 1888 s. 20.

4) „Safe as provided by this act, an order or proceeding of the commissioners shall not be questioned or reviewed, and shall not be restrained or removed by prohibition, injunction, certiorari, or otherwise, either at the instance of the crown or otherwise“ (Act 1888 s. 17 [6]). Diese letztere Bestimmung erwies sich als notwendig, da gegen die Commissioners früher öfters ein Writ of Prohibition seitens des High Court erlassen wurde.

In den Jahren 1901—1905 erließ die Kommission im Durchschnitt jährlich 147,8 Entscheidungen. In demselben Zeitraum wurden durchschnittlich jährlich 5 Appeals eingelegt.

Das neugebildete Reichsversicherungsamt, dessen Zusammensetzung und Verwaltungsfunktionen wir schon oben geschildert haben[1]), ist nun ebenfalls mit einer weitgehenden Entscheidungsgewalt ausgestattet, so weitgehend, daß der oben zitierte Artikel der Times[2]) ihm die Funktionen eines Court of Law zuschreibt. Zunächst entscheiden die Insurance Commissioners ihnen unterbreitete Streitfragen über die Art und den Charakter versicherungspflichtiger Beschäftigung und der Möglichkeit freiwilliger Versicherung (s. 66 [1] [a]), über die Höhe der Beiträge seitens eines Versicherten (s. 66 [1] [b]) und über die Verteilung der Beiträge auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer (s. 66 [1] [c]). Dabei steht in dem ersten Falle gegen die Entscheidung der Commissioners, die nach besonderen Verfahrensregeln erfolgt, die Berufung an den zuständigen County Court und gegen dessen Entscheidung die Revision (a further right of appeal upon any question of law) an einen vom Lord Chancellor ernannten Richter des High Court offen, dessen Entscheidung dann endgültig ist. Andererseits können die Commissioners auch ihrerseits eine derartige Streitfrage direkt dem High Court zur Entscheidung unterbreiten, der dann nach Anhörung der Parteien und etwaiger Beweisaufnahme eine endgültige Entscheidung trifft. Ferner entscheiden die Insurance Commissioners teils in erster, teils in zweiter Instanz endgültig Streitigkeiten zwischen Trägern der Versicherung und Versicherten oder zwischen Trägern der Versicherung als solchen (s. 67), und zwar nach den von ihnen erlassenen Verfahrensregeln. Die Fällung der Entscheidung kann von den Commissioners auch an von ihnen ernannte Beamte (Referees) übertragen werden. Ein Urteil über die Art der Ausübung und die Wirkung dieser weitreichenden Entscheidungsgewalt der Insurance Commissioners läßt sich mangels Materials jetzt noch nicht gewinnen. Auf jeden Fall zeigt, wie auf dem Gebiet der Kontrollgewalt, so auch hier, diese jüngste Zentralbehörde eine erhebliche Steigerung des Umfangs ihrer Funktionen gegenüber den älteren Zentralbehörden, ein Zeichen, daß gerade auf dem so wichtigen Gebiet der sozialen Versicherung die neue Entwicklung einen günstigen Boden findet.

Fragen wir uns aber nun, wie sich die englische Wissenschaft zu dieser Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden stellt, so sehen

1) S. 106 f. 2) S. 107.

wir, daß sie zwar ihren eigenartigen Charakter zugibt, die prinzipielle Bedeutung und Wichtigkeit derselben aber durchaus verkennt. Weder Redlich noch Hirst, die allerdings die Entwicklung der sozialen Gesetzgebung in dieser Hinsicht noch nicht voraussehen konnten, kommen in der Charakterisierung dieser Entscheidungsgewalt über Maitland hinaus. So tut Redlich die „Quasi-Judicial Functions" des L. G. B. als „kryptogame Bildungen einer administrativen Rechtsprechung [1]" ab. Aehnlich erklärt Hirst mit einem Seitenhieb auf die deutsche Rechtsdogmatik: „practical considerations, and not in the slightest degree any theoretical distinction — such as the german school of jurists loves to conjure up — between administrative and civil law have carried the L. G. B. a little way over the line which separates administration from justice [2]".

Erkennen aber sowohl Redlich wie Hirst wenigstens den besonderen Charakter dieser Entscheidungsgewalt an und sprechen nur diesem Fremdkörper in der bisherigen Rechtsentwicklung jede theoretische und praktische Bedeutung ab, so leugnet Hatschek [3] auf Grund eigenartiger Erwägungen überhaupt jede Besonderheit dieser Neuerscheinungen. Er wirft die Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden mit ihrer direkten und indirekten Kontrolle der Lokalbehörden in einen Topf und bezeichnet das Ganze als Schaffung von „Verwaltungsroutine" durch die Zentralbehörden. So erklärt er (S. 648):

„Denn, wenngleich diese Entscheidungen und Ratschläge (nämlich der Zentralbehörden) formal juristisch betrachtet nicht unbedingt rechtsverbindlich sind und mitunter von den Gerichten des Reichs annulliert werden, . . . so kommt dieses doch äußerst selten vor, und Entscheidungen des Ministeriums werden schon wegen der Kostspieligkeit des englischen Surrogats einer Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht angefochten. Aber wie gesagt, die Gerichte können solche Verwaltungsentscheidungen des Ministeriums beiseite schieben." Und weiter faßt Hatschek (S. 658) seine Ausführungen dahin zusammen: „Alles ist in England noch heute so, wie bei uns am Schlusse des 18. Jahrhunderts: eine Verwaltungsroutine, die unser Verwaltungsrecht ersetzt (abgesehen von den Gesetzen, die ja hier wie dort für die Verwaltung ergangen sind), eine Verwaltungsroutine, die niemals als Verwaltungsrecht im kontinentalen Sinne wirken, sondern nur Common Law, bürgerliches Recht, werden kann, vorausgesetzt, daß sie sich die Anerkennung hierfür durch

1) Redlich S. 731 Anm. 2) Hirst-Redlich Bd. II S. 273.
3) Hatschek Bd. II S. 638 ff.

die Praxis der ordentlichen Gerichte verschafft hat". Diese Behauptungen stimmen aber nun wohl für das England des 18. und des Beginns des 19. Jahrhunderts, sind aber für den jetzigen Zustand nicht mehr zutreffend. Es mag HATSCHEK von vornherein zugegeben werden, daß eine Verwaltungsroutine in England noch heute besteht, ja, daß sie in England einen größeren Raum einnimmt als bei uns. HATSCHEK nimmt denn auch das Verdienst in Anspruch, diese jedes Department beherrschende Verwaltungsroutine, „die nur die permanenten Beamten gut kennen, welche deshalb für ihre politischen Chefs unentbehrlich werden", und die bisher „von der politischen und juristischen Literatur Englands ganz unberücksichtigt geblieben" sei, neu entdeckt zu haben (Bd. II S. 639). Daß aber diese Art von Verwaltungsroutine etwas für England Spezifisches sein soll, vermögen wir nicht einzusehen [1]), und auch die historischen Auseinandersetzungen HATSCHEKS über das frühere Vorhandensein der Verwaltungsroutine in Deutschland machen seine Ausführungen darüber nicht überzeugender. Auch heute kommt keine Verwaltung ohne eine gewisse Routine aus und kann auch ohne sie nicht auskommen, und auch heutzutage spielen in der praktischen Verwaltung die Registratur, die Präzedenzfälle, die Normal- und Generalakten eine große Rolle [2]). Denn eines der wichtigsten Charakteristika einer guten Verwaltung ist eine, vom Wechsel der Persönlichkeiten unabhängige Stetigkeit, und um diese Stetigkeit zu erreichen, wird man immer einer gewissen Verwaltungsroutine bedürfen [3]). Es soll auch gar nicht bestritten werden, daß bei dem Fehlen von Rechtskontrollen der Verwaltung im 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts in Deutschland diese Verwaltungsroutine eine viel größere Rolle spielte als heute, da sie eben da-

---

1) Uebereinstimmend LOWELL Bd. I S. 9: „Customs or conventions of this kind exist, and in the nature of things must to some extent exist, under all governments. . . . England is peculiar, not because it has such conventions, but because they are more abundant and all-pervasive than elsewhere.

2) Neuerdings weist HATSCHEK auf das Bestehen des „Amtsschimmels", der ebenfalls Verwaltungsroutine ist und „Konventionalregeln" enthält, auch in der jetzigen deutschen Verwaltung selbst hin (HATSCHEK, „Konventionalregeln", Jahrb. Oeff. R. Bd. III S. 7). Deshalb geht er jedoch nicht so weit, das Bestehen eines Verwaltungsrechts in Deutschland zu leugnen. Auf HATSCHEKS Theorien hinsichtlich der „Konventionalregeln" weiter einzugehen, ist hier nicht der Ort. Für ihre Anwendung auf englische Verhältnisse vergl. die Kritik SCHUSTERS von HATSCHEKS „Englischem Staatsrecht" in der Law Quarterly Review Bd. 21 S. 311 ff.

3) LOWELL Bd. I S. 14: „Stability is necessary for the very life of custom."

mals noch ein viel wichtigeres Mittel war, eine gewisse Stetigkeit zu gewährleisten und das Vertrauen der Untertanen in die Handlungen einer an und für sich schrankenlosen Verwaltung zu stützen. Daß die Verwaltungsroutine aber im modernen englischen Verwaltungsrecht noch heute eine größere Rolle spielt, als im modernen deutschen, hängt u. E. hauptsächlich mit der parlamentarischen Regierungsform zusammen, die naturgemäß eine größere Abhängigkeit der politischen Chefs, die ja in den Angelegenheiten ihres Ressorts fast immer Laien sind, von den permanenten Civil Servants und der von diesen ausgebildeten Verwaltungsroutine mit sich bringt. Und dafür ist die, auch von Hatschek angeführte, Stelle aus der Biographie von Lord Randolph Churchill der beste Beweis. In ihr bringt Winston Churchill den Einfluß der permanenten Verwaltungsbeamten auf ihre politischen Chefs sehr charakteristisch zur Darstellung[1]: „Every great department has an atmosphere and identity of its own. No politician, however popular in the country or influential in Parliament, can afford to be indifferent to the opinion formed of him by the Civil Servants through whom and by whom he works. Concealed from the public eye among the deeper recesses of Whitehall, seeking no fame, clad with the special knowledge of life-long study, armed with the secrets of a dozen cabinets, the slaves of the Lamp or of the Ring render faithful and obedient service to whomsoever holds the talisman.“ Für diese Abhängigkeit eines politischen Chefs von dem permanenten Civil Service gibt allerdings das Leben Lord Randolphs sehr interessante Proben[2], für die Ersetzung des Verwaltungsrechts durch die Verwaltungsroutine beweist es aber gar nichts. Denn das Bestehen von Verwaltungsroutine hindert nicht das Bestehen von Verwaltungsrecht und beide bestehen heute in England nebeneinander. So gibt auch Hatschek selbst zu, daß seit den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts in stets wachsendem Umfang Gesetze für die Verwaltung, also doch Verwaltungsrecht, geschaffen worden seien[3]. Die Hand-

1) Winston Churchill, Lord Randolph Churchill, 2. Aufl., 1907 S. 570.

2) Die weitaus beste und klarste Darstellung des Verhältnisses der Parteiregierung zu den berufsmäßigen Verwaltungsbeamten bietet Lowell in dem Kapitel „the Ministers and the Civil Service“ (Bd. I Ch. VIII).

3) Hatschek bleibt bei all seinen Erörterungen an dieser Stelle (Bd. II S. 638 ff.) eine Erklärung über das, was er eigentlich unter Verwaltungsrecht versteht, einfach schuldig und spricht von dem Bestehen einer Verwaltungsroutine „abgesehen von den Gesetzen, die ja hier wie dort für die Verwaltung ergangen sind“ (Bd. II S. 658). Daß diese Gesetze aber Verwaltungsrecht in dem von der deutschen Theorie und Praxis gebrauchten Sinne darstellen, wird wohl auch Hatschek nicht bestreiten wollen.

habung dieses modernen Verwaltungsrechts liegt aber größtenteils heute in den Händen der um dieselbe Zeit neu geschaffenen Lokal- und Zentralbehörden und erfolgt auf dem von uns geschilderten Wege der indirekten und der direkten Kontrolle[1]). Daß aber die hier geschilderte Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden davon prinzipiell verschieden ist, das berücksichtigt HATSCHEK überhaupt nicht. Ihm sind die Entscheidungen (Decisions) und die Ratschläge (Suggestions, Advices) des Local Government Board ohne Unterschied „Verwaltungsroutine". Dabei betont er (Bd. II, S. 609) selbst ganz richtig, daß ein Hauptgebiet — wir sagen das einzige Gebiet — für das weitere Leben der Verwaltungsroutine die von der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht erreichten „Ermessenssachen" wären. Gerade darin liegt aber der ganze Unterschied. Es ist direkt unrichtig, wenn HATSCHEK erklärt, die Entscheidungen der Zentralbehörden wären, formell juristisch betrachtet, nicht unbedingt rechtsverbindlich. Das Gegenteil ist richtig. Die Entscheidungen der Zentralbehörden sind rechtsverbindlich und in gewissen Fällen überhaupt nicht mehr anfechtbar oder nur der Rechtskontrolle durch den High Court unterworfen[2]). Dagegen unterliegt die eigentliche Verwaltungsroutine, die sich in der englischen Verwaltung, wie in unserer, in Erlassen (Circulars), Mitteilungen von Entscheidungen, Ratschlägen etc. äußert, niemals der Kontrolle der Gerichte, sie gehört zum Gebiet der „Discretion", der freien Zweckmäßigkeitssphäre der Verwaltung, in welche die englischen Gerichte nicht eingreifen. Ob diese Entwicklung günstig genannt werden kann, ist eine andere Frage, enthebt aber nicht von der Verpflichtung, die einzelnen Funktionen nach Art und Wesen scharf auseinanderzuhalten, eine Aufgabe, die HATSCHEK vernachlässigt hat.

Hält man also an dem eigenartigen Charakter dieser Entscheidungsgewalt, die in der bisherigen englischen Rechtsentwicklung kein Analogon findet, fest, so bleibt uns allerdings jetzt die Frage zu beantworten: wie ist diese Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden rechtlich zu qualifizieren, und wie verhält sie sich zu der verwaltungsgerichtlichen Tätigkeit der Friedensrichter und zu der Rechtskontrolle der Verwaltung durch den High Court. Schon der Amerikaner MALTBIE wie der Franzose LAFERRIÈRE haben dabei zum Vergleich auf die kontinentale Verwaltungsgerichtsbarkeit hingewiesen. So erklärt MALTBIE (S. 267): „The fourth class — nämlich die Entscheidung von Appeals — represents the central

1) Oben S. 79 ff.

2) Siehe unten S. 168 ff.

authorities in a different light and clearly illustrates the statement that England and France and Germany, although starting from diametrically opposite points of view, have gradually approached the same ultimate position. The quasi-judicial powers of the Central Departments in England resemble somewhat the jurisdiction of the administrative courts upon the continent.“ Noch deutlicher bezeichnet LAFERRIÈRE (B. I S. 99) die Entscheidungsgewalt des Board als „des attributions contentieuses qui rappellent dans beaucoup de cas celles de la jurisdiction administrative.“ Und es unterliegt nun auch gar keinem Zweifel, daß besonders auf dem Gebiet der sozialen Versicherung die Entscheidungsgewalt der Insurance Commissioners und die des L. G. B. unter der Old Age Pensions Act analoge Züge aufweist mit der Rechtsprechung unseres Reichsversicherungsamts.

Daß aber diese Aehnlichkeit und Annäherung in der Entwicklung in England selbst verkannt wird, daran trägt hauptsächlich die englische Gesetzgebung die Schuld. In der zu weit gehenden Vermischung der Funktionen der Zentralbehörden und der mangelnden Aufmerksamkeit, welche die englische Gesetzgebung, Praxis und Wissenschaft den gewöhnlich als „quasi-judicial“ abgetanen Funktionen der Zentralbehörden bisher haben zukommen lassen, liegt u. E. der Kardinalfehler der gegenwärtigen Verwaltungsorganisation in England. Auch hier sind allerdings Ansätze zu einer Fortentwicklung vorhanden. So haben ja die Housing, Town Planning etc. Act 1909 s. 39 und die National Insurance Act 1911 ss. 65 und 66 dadurch, daß sie den betreffenden Zentralbehörden den Erlaß von Verfahrensregeln bei Ausübung ihrer Entscheidungsfunktionen vorschrieben, die letzteren schärfer von den reinen Verwaltungsfunktionen dieser Behörden zu trennen gesucht. Dabei ist zu beachten, daß die Verfahrensregeln (Regulations) unter s. 65 der Insurance Act dem Parlament vorzulegen sind und innerhalb 21 Tagen nach Kenntnisnahme des Parlaments von denselben auf Adresse eines der beiden Häuser durch Order in Council für ungültig erklärt werden können. Die Verfahrensregeln unter der National Insurance Act werden also genau so behandelt wie die Rules of the Supreme Court, die als eine Art englischer Zivilprozeßordnung das Verfahren in Zivilrechtsstreitigkeiten regeln[1]). Immerhin sehen wir an diesem Beispiel wieder die Eigentümlichkeit der englischen Gesetzgebung, die sich in weit höherem Maße, wie die systematische

1) Ueber die Rules of the Supreme Court vergl. KOELLREUTTER, RICHTER und MASTER S. 26 Anm. 1, und unten S. 140 Anm. 2.

Gesetzgebung des Kontinents, von den Verhältnissen schieben läßt, anstatt selbst die Initiative zu ergreifen. Gerade im vorliegenden Falle ist nun aber dieses schleppende Verhalten der parlamentarischen Gesetzgebung besonders verständlich. Denn nur „der Not gehorchend, nicht dem eignen Trieb“ hat das Parlament das Uebergreifen der Zentralbehörden in das Gebiet des Rechtsschutzes zugelassen. Entrückt doch die selbständige Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden große Verwaltungsgebiete seinem Einfluß vollständig.

Für die Beurteilung dieser ganzen noch im Werden befindlichen Entwicklung erscheint es uns jedenfalls müssig und aussichtslos, dieselbe nach der deutschen Terminologie irgendwie rechtlich qualifizieren zu wollen und die Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden etwa schlankweg als verwaltungsgerichtliche Tätigkeit zu kennzeichnen. Denn das, woran wir bei dem Ausdruck Verwaltungsgerichtsbarkeit vor allem denken, nämlich an die Uebertragung justizmäßiger Formen und Funktionen auf Organe der Verwaltung, liegt der englischen Entwicklung zunächst fern. Ob sich die rechtsprechende Tätigkeit der Zentralbehörden zu einer Verwaltungsgerichtsbarkeit im deutschen Sinne weiter entwickeln wird, läßt sich nicht voraussagen, wenn auch die Fortschritte der sozialen Gesetzgebung vielleicht einen Schluß dahin gestatten. Wie die Verhältnisse heute stehen, handelt es sich bei der Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden um gewisse noch unentwickelte Formen des Rechtsschutzes auf dem Gebiet der Verwaltung, um Ansätze einer Entwicklung, die noch durchaus im Flusse ist.

Daß aber diese ganze Entwicklung von der englischen Gesetzgebung so lax behandelt und durch die englische Wissenschaft überhaupt ignoriert wird, hat jedenfalls seine sehr bedenklichen Seiten. Ist doch die Ausgestaltung der Rechtsprechung der Zentralbehörden auf den verschiedensten Verwaltungsgebieten bisher ohne jedes einheitliche System erfolgt, so daß z. B. die Rechtsprechung des L. G. B. und die gleich näher zu besprechenden verwaltungsgerichtlichen Funktionen der Friedensrichter auf genau denselben Gebieten nebeneinander anzutreffen sind. Dabei scheint natürlich, besonders für den Laien, die noch unentwickelte Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden nicht dieselben Garantien zu bieten, wie die altüberkommene Rechtsprechung der Friedensrichter. Und daraus erklären sich auch die Tendenzen gegen eine weitere Ausgestaltung der Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden, die noch heute in England stark verbreitet sind.

Mit diesen Erörterungen haben wir nun schon das Verhältnis der Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden zu der Verwaltungsjurisdiktion der Friedensrichter berührt. Bevor wir aber auf dieses Verhältnis selbst näher eingehen, müssen wir zunächst die verwaltungsgerichtliche Tätigkeit der Friedensrichter und des High Court einer genaueren Betrachtung unterziehen.

Zweiter Abschnitt.

Die verwaltungsgerichtliche Tätigkeit der Friedensrichter.

Obwohl auch die moderne Verwaltungsorganisation dem Friedensrichter noch eine Reihe reiner Verwaltungsfunktionen gelassen hat, so liegt doch das Schwergewicht heute weitaus in ihrer richterlichen Tätigkeit [1]). Von dieser kommt für unsere Betrachtung hier natürlich nur die verwaltungsgerichtliche Seite in Betracht, die zivil- und strafrichterlichen Funktionen [2]) der Friedensrichter scheiden vollkommen aus.

Die Tätigkeit der J. P. auf dem Gebiet der Verwaltungsrechtsprechung verteilt sich nun nach englischer Auffassung wieder auf die beiden großen Gebiete der Civil- und der Criminal Jurisdiction. Unter die Civil Jurisdiction in dieser Hinsicht fällt die Entscheidung streitiger Verwaltungssachen. Unter den Begriff der Criminal Jurisdiction rechnet die englische Praxis das Polizeistrafverfahren, das von Gneist sog. Polizeidezernat. Das Verfahren ist, von kleinen Verschiedenheiten abgesehen, für beide Zweige dasselbe.

Auf jeden Fall bilden die Friedensrichter, wenn sie als Ver-

---

1) Daß beide Funktionsarten getrennt behandelt werden müssen, darauf weist auch Schuster hin (ArchOeffR., Bd. 19 S. 179): „Ebenso sind die Geschäfte, welche die Friedensrichter als „Courts of Summary Jurisdiction" erledigen, ganz getrennt von den Verwaltungsgeschäften, über welche in „Petty Sessions" beraten und beschlossen wird."

2) Ueber die strafrichterlichen Funktionen der Friedensrichter in den Quarter Sessions vergl. Gerland S. 54 ff. Die vor einem Court of Summary Jurisdiction verhandelten rein zivilrechtlichen Streitigkeiten sind hauptsächlich Alimentenprozesse, gewisse Viehprozesse, Mietsprozesse, Lehrlingsstreitigkeiten, gewisse Schiffsprozesse und die Erteilung von sog. Separation Orders, die an Stelle der nur schwierig zu erlangenden Ehescheidungen von Magistrates gewährt werden können.

waltungsrichter tätig sind, immer einen Gerichtshof (Court), in der Regel einen „Court of Summary Jurisdiction“ [1]).

Der Ausdruck „Court of S. J.“ umfaßt jeden einzelnen oder eine Gesamtheit von Friedensrichtern oder Polizeimagistrate, deren Zuständigkeit (Jurisdiction) sich auf das in den „Summary Jurisdiction Acts“ geregelte summarische Verfahren erstreckt, gleichgültig, auf welche sonstige rechtliche Basis sich ihre Zuständigkeit in dem einzelnen Falle stützt [2]).

Wie sich aus der Definition schon ergibt, kann als Court of S. J. auch ein Friedensrichter als Einzelrichter fungieren; in der Regel bilden die Petty Sessions die Courts of S. J.

Die Petty Sessions entscheiden nun als Verwaltungsgerichte auf verschiedenen Gebieten zunächst eine Reihe von Verwaltungsstreitsachen (Civil Jurisdiction). Dazu gehört:

1. ihre Rechtsprechung auf dem Gebiet des Unterstützungswohnsitzes (Settlement) [3]). HATSCHEK [4]) zählt die einzelnen Gründe für den Erwerb eines Unterstützungswohnsitzes, wie dreijährigen

1) Die Bedeutung des Ausdrucks „Court“ ist im englischen Recht sehr vieldeutig. Die Encyklopaedia, Art. Courts, S. 8, weisen darauf hin, daß man unter „Court“ ursprünglich den Königspalast, wo Recht gesprochen wurde, verstand; dann dehnte sich der Ausdruck auf alle Stätten der Justiz aus und umfaßt jetzt auch die Personen, die im Namen des Königs Recht sprechen. Dabei ist es nicht notwendig, daß die Betreffenden ausschließlich rechtsprechende Funktionen (Judicial Functions) ausüben. So gilt von altersher auch das Parlament als Court. Andererseits werden eine Reihe von Behörden nicht als „Court“ angesehen, obwohl sie ohne Zweifel rechtsprechende Funktionen ausüben. Das gilt z. B., wie später des näheren zu erörtern sein wird, von Licensing Justices, dem L. G. B. und den sonstigen Zentralbehörden bei der Entscheidung von Verwaltungsbeschwerden, und von County Councils bei der Ausübung ihrer Genehmigungsbefugnisse. Die rechtsprechende Tätigkeit dieser Behörden bezeichnet die englische Literatur mit Vorliebe als quasi-judicial. Dagegen wird wieder als Court angesehen die Railway Commission. Nach dem Gesagten läßt sich also der Ausdruck Court am besten definieren als „eine Behörde mit rechtsprechenden Funktionen, die durch das Common Law als „Court“ anerkannt oder durch Statute Law ausdrücklich als „Court“ bezeichnet wird.“

2) „Any justice or justices of the peace, or other magistrate, by whatever name called, to whom jurisdiction is given by, or who is authorised to act, under the S. J. Acts, whether in England, Wales, or Ireland, and whether acting under the S. J. Acts or any of them, or under any other Act, or by virtue of his commission, or under the common law“ (Interpretation Act 1889, s. 13 [11]).

3) Unterstützungswohnsitz (Settlement) wird definiert als: „The right acquired in anyone of the modes pointed out by the poor laws to become a recipient of the benefit of those laws in that parish or place which provides for its own poor where the right has been last acquired.“

4) Bd. II S. 420/421.

Wohnsitz, Geburt, Abstammung und Heirat etc., ausführlich auf. Abgesehen davon kann aber auch niemand aus einer Union abgeschoben werden, in der er ein Jahr lang vor der Stellung des Abschiebungsantrags ununterbrochen seinen Wohnsitz hatte. Er ist dann „irremovable“ geworden.

Hat eine Person keinen Unterstützungswohnsitz in einer Union erworben, und ist sie auch nicht „irremovable“ geworden, so kann die Armenbehörde (Board of Guardians) den Antrag auf Erlaß einer Entscheidung über die Zulässigkeit der Abschiebung derselben (Order of Removal) stellen.

Die Verhandlungen über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Abschiebung finden vor mindestens zwei Friedensrichtern [1]) der Grafschaft statt, in welcher der abschiebende Armenverband (Union) gelegen ist. Die Justices können Zeugen hören und die Anwesenheit des Armen bei der Verhandlung durch Ladung (Summons) oder durch Vorführungsbefehl (Warrant) erzwingen.

Halten die Justices die Voraussetzungen für eine Abschiebung des Armen für gegeben, so erlassen sie eine Order of Removal, gerichtet an den zur Uebernahme des Armen verpflichteten Armenverband. Dieser Armenverband kann Einwendungen gegen die erlassene Entscheidung vorbringen, oder, falls dieselben keine Berücksichtigung finden, Berufung an die Q. S. einlegen. Einer Order of Removal bedarf es nicht, wenn der unterstützungspflichtige Armenverband sich zur Uebernahme des Armen freiwillig bereit erklärt hat.

Die Berufung gegen diese Entscheidung der Petty Sessions geht an die Q. S. der Grafschaft oder des Borough, in welcher die abschiebende Union liegt. Der Appeal muß innerhalb einer Frist von drei Wochen, die von der Benachrichtigung der übernehmenden Armenbehörde an läuft, eingelegt werden.

Die Entscheidung der Q. S. ist endgültig und durch Certiorari und Mandamus durch den High Court nicht nachprüfbar. Im Jahre 1905 wurden bei den Q. S. 14 solcher Appeals anhängig gemacht [2]). Diese verhältnismäßig geringe Zahl erklärt sich aus der konkurrierenden Zuständigkeit des L. G. B., die wir oben [3]) schon

1) Die ausschließliche Zuständigkeit der Friedensrichter zur Entscheidung von Streitfragen auf dem Gebiet des Unterstützungswohnsitzes wird ausdrücklich ausgesprochen durch die Entscheidung Suffolk County Asylum v. Guardians of Nottingham, 1905, 69 J. P., S. 120, wonach ein County Court nicht befugt ist, über eine Frage des Unterstützungswohnsitzes zu entscheiden.

2) Civil Judicial Statistics for England and Wales, 1905, S. 170.

3) S. 111.

berührt haben und die sich allerdings nur im Einverständnis beider Parteien in schiedsrichterlicher Form äußert.

Daß es nun Strömungen gibt, welche die Rechtsprechung der Friedensrichter auf dem Gebiet des Unterstützungswohnsitzes vollständig auf den L. G. B. übertragen wollen, das beweisen die sehr interessanten Vorschläge des Maj. Report (Bd. II, S. 242/243), deren Verwirklichung das englische Recht des Unterstützungswohnsitzes dem unsrigen sehr nähern würde. Dieselben richten sich auf folgende Punkte:

a) die Grafschaft und der County Borough sollen an die Stelle der Union als Armenverband treten;

b) die Gründe zum Erwerb des Unterstützungswohnsitzes sollen auf vier beschränkt werden, nämlich auf Geburt, Abstammung, Heirat und einjährigen ununterbrochenen Wohnsitz in einer Grafschaft oder einem County Borough;

c) die Entscheidung aller Streitigkeiten auf dem Gebiet des Unterstützungswohnsitzes soll dem L. G. B. übertragen werden, wobei dieser seinerseits das Recht haben soll, schwierige Rechtsfragen nach Gutdünken einem Court of Law zur Entscheidung zu übertragen;

d) schließlich soll eine gleichmäßige Regelung hinsichtlich der Abschiebung von Armen (Reciprocity of Removal) für England, Schottland und Irland erstrebt werden.

Besondere Bestimmungen hat das Irrengesetz (Lunacy Act 1890) über die Streitigkeiten zwischen Armenverbänden hinsichtlich unterstützungsbedürftiger Geisteskranker aufgestellt. Wird nämlich ein Unterstützungsbedürftiger in eine Anstalt eingeliefert, oder wird ein Geisteskranker während seines Aufenthaltes in der Anstalt unterstützungsbedürftig, so ist prinzipiell die Union, von welcher der Kranke eingeliefert wurde, unterstützungspflichtig, es sei denn, daß der Kranke seinen Unterstützungswohnsitz in einer anderen Union hat, oder daß sein Unterstützungswohnsitz nicht festgestellt werden kann. Die Zahlung der Unterhaltungskosten in der Anstalt kann dann der vorläufig unterstützungspflichtigen Union durch Beschluß der Friedensrichter, gegen den keine Beschwerde zulässig ist, auferlegt werden. Wird dann später durch die Friedensrichter der endgültige Unterstützungswohnsitz festgestellt, so haben sie Ersatz der bisher bezahlten Kosten von dem endgültig unterstützungspflichtigen Armenverband an den vorläufig unterstützungspflichtigen anzuordnen. Kann ein Unterstützungswohnsitz nicht ermittelt werden, so kann der Kranke durch Verfügung von mindestens zwei Friedensrichtern für landarm, und die Grafschaft für unterstützungs-

pflichtig erklärt werden. Stellt sich später doch ein Unterstützungswohnsitz heraus, so kann die Rückzahlung der Kosten seitens der unterstützungspflichtigen Union an die Grafschaft angeordnet werden. Gegen diese Entscheidungen geht nun auch wieder die Berufung an die Q. S., die eine endgültige Entscheidung treffen.

2. Ein anderes wichtiges Gebiet der Entscheidung öffentlichrechtlicher Streitigkeiten durch die Friedensrichter ist ihre Entscheidungsgewalt in Steuersachen.

Es dienen nämlich die Special- und Q. S. als Berufungsinstanzen gegen die Einschätzung zur Armensteuer (Poor Rate). Die Poor Rate wird noch heute durch die Overseers festgesetzt. Die Festsetzung muß nach dem alten Gesetz der Königin Elisabeth (43 Eliz. c. 2 s. 1) von zwei Friedensrichtern genehmigt werden. Es ist dies allerdings heute eine reine Form geworden. Die Poor Rate wird auf Grund der in der Schätzungsliste (Valuation List) niedergelegten Einschätzungen erhoben. Diese Liste wird von den Overseers aufgestellt und unterzeichnet und muß durch die aus der Zahl der Guardians einer Union gewählte Schätzungskommission (Assessment Committee) gebilligt werden. Gegen die Einschätzung können dann beim Assessment Committee Einwendungen erhoben werden, die durch dasselbe zu entscheiden sind. Beruhigt sich der Beschwerdeführer bei dieser Entscheidung nicht, so kann er gegen diesen Bescheid entweder an die Special- oder in gewissen Fällen direkt an die Q. S. appellieren. Geht der Appeal zunächst an die Special Sessions, so steht von ihnen wieder ein weiterer Appeal an die Q. S. offen [1]).

3. Schließlich sind die J. P. in gewissen Fällen noch zuständig zur Festsetzung der Entschädigung bei Enteignungen. Der Betrag

1) Der Fall R. v. Overseers of Walsall (1878) 3 Q. B. D. 473 betont scharf die Bedeutung der Q. S. als letzte verwaltungsgerichtliche Instanz in diesen Fällen (vergl. Boulton, The Law and Practice of a Case stated by a Court of S. J., 1902, S. 10/11): „A poor rate, like an order of removal, is made under statutory power. As has been shown, the right of appeal given by the statutes to a party aggrieved is to the Q. S.; and jurisdiction is given to that court to entertain and give judgment on such appeal either by affirming or quashing the order appealed against; but no ulterior right of appeal is given. The action lies to the court of Q. S. alone. The jurisdiction of the latter is absolute and final, and independent of that of any other court. No other court, not even the highest in the realm has under this statutes just referred to any power to reverse or to interfere with the judgement of a court of Q. S., when once pronounced.“ Und ganz allgemein erklärt R. v. Carnarvon J. J. (1820) 4 B. and Ald. 86: „The Court of King's Bench has no jurisdiction to review the judgment of the Q. S. except on a case sent up for their consideration.“

der Entschädigung kann durch zwei Friedensrichter festgesetzt werden, falls die von dem zu Enteignenden (the owner) verlangte Entschädigung 50 £ nicht übersteigt, oder derselbe nur im Pachtverhältnis (tenant for a year or from year to year) zu dem Grundstück steht. Stellt eine der beiden Parteien den Antrag auf Entscheidung durch zwei Friedensrichter, so ist die andere Partei zum Termin zu laden, worauf dann nach mündlicher Verhandlung die Entscheidung ergeht[1]).

Weitaus vielseitiger und ausgedehnter als diese Zuständigkeit der Friedensrichter bei der Entscheidung von streitigen Verwaltungssachen ist ihre Zuständigkeit als Court of S. J. auf dem Gebiet der Criminal Jurisdiction[2]). Ihre uns hier interessierende Tätigkeit konzentriert sich dabei auf das von GNEIST sog. Polizeidezernat, d. h. auf eine Art Verwaltungsstrafverfahren.

Die Fälle, in denen ein Verwaltungsstrafverfahren vor einem Court of S. J. stattfinden kann, sind außerordentlich zahlreich, und die Zuständigkeit der Friedensrichter ist durch gesetzliche Bestimmungen für die verschiedensten Verwaltungsgebiete festgelegt worden[3]). RENTON[4]) schildert sehr plastisch die Unübersehbarkeit der friedensrichterlichen Zuständigkeit auf diesem Gebiet: „The matters with respect to which Justices have power to make summary convictions or orders are of enormous variety, depending on many statutes and an untold variety of regulations made by departments of State and of bye-laws made by local authorities (in either case under statutory powers) for which reference must be made to collections of statutory rules or to the authorities for the districts to which the regulations or bye-laws apply.“ Vor allem werden danach alle Zuwiderhandlungen gegen Ortsstatuten und Polizeiverordnungen vor einem Court of S. J. geahndet.

Von besonderem Interesse ist aber das vor den Friedensrichtern stattfindende Verfahren zur Beseitigung polizeiwidriger Zustände, der sog. Public Nuisances. Der Begriff „Nuisance“ um-

1) Lands Clauses Act 1845 s. 22 und s. 24. Ueber das Enteignungsverfahren überhaupt vergl. HATSCHEK, Bd. I S. 526 ff.

2) Die rein strafrechtliche Tätigkeit der Courts of S. J., vor allem ihre relative Zuständigkeit für indictable und ihre absolute Zuständigkeit für non-indictable offences, soll hier nicht geschildert werden. Vergl. dafür GERLAND S. 28 ff.

3) Vergl. z. B. für die Sanitätsverwaltung ss. 251 ff. der P. H. Act 1875, für die städtische Verwaltung s. 219 Mun. Corp. Act. 1882, und für das Schankkonzessionswesen s. 99 (1) der Licensing (Consolidation) Act 1910.

4) Art. Summary Jurisdiction.

faßt zunächst jedes Verhalten einer Person, das geeignet ist, andere in dem Genuß privater oder öffentlicher Rechte zu stören[1]).

Man unterscheidet danach Private und Public Nuisances. Während die ersteren das Gebiet unseres Nachbarrechts beherrschen und auf dem Wege der Zivilklage durch einstweilige Verfügung (Injunction) bekämpft werden können, bedeutet die Public Nuisance eine Belästigung oder Gefährdung des Publikums als solchem[2]). Es ist darum aber auch primär die Sache der öffentlichen Verbände, nicht eines einzelnen, wenn er nicht besonders geschädigt ist, gegen derartige Public Nuisances einzuschreiten. „No right of action exists to a private individual in respect of a public nuisance, unless he can show that he has sustained some special damage or injury over and above that inflicted upon the community in general and provided that such particular damage is direct and substantial“ (Benjamin v. Storr [1874] L. R. 9 C. P. 400). Gegen eine Public Nuisance kann nun sowohl zivilrechtlich wie strafrechtlich vorgegangen werden; zivilrechtlich seitens eines speziell Interessierten durch Klage (Action) oder im öffentlichen Interesse durch Information seitens des Attorney General, strafrechtlich auf dem Wege der Anklage (Indictment), die dann zur Verurteilung zu Geld- oder Gefängnisstrafe führen kann. Aber all diese Arten des Vorgehens verbürgen keine rasche Beseitigung des Uebelstandes. „Proceedings by indictment or information or by action are often too expensive and dilatory to afford an adequate means of dealing with the nuisance, which may be serious but still does not affect anyone sufficiently to induce him to embark in possibly prolonged litigation[3]). Deshalb ist für verschiedene Fälle durch Gesetz ein Verfahren vor den J. P. als Court of S. J. vorgesehen.

Die wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen dieser Art finden sich in der P. H. Act 1875 und sind erlassen „for the suppression of nuisances which interfere with the health or convenience of the

---

1) „Any wrongful and substantially prejudicial interference ... with the enjoyment of public or private rights through the act or omission of a person, either in the use or management of his own real or personal property, or in his personal conduct, or in his use of, or dealings with public property, or in the purported exercise of his rights and powers“ (Encycl. of L. G. Law, Art. Nuisance.)

2) „One which inflicts damage, injury or inconvenience upon all the King's subjects, or upon all who come within the range of its operation, though it may affect some to a greater extent than others“ (Encycl. of L. G. Law, Art. Nuisance).

3) Renton, Art. Nuisance.

public generally". In s. 91 P. H. Act 1875 werden eine Reihe von Sachen aufgezählt, die als Public Nuisance zu betrachten sind[1]), und wegen derer der Urheber vor einem Court of S. J. belangt werden kann. Die Local Authorities nehmen zu diesem Zweck regelmäßige Inspektionen innerhalb ihres Bezirks vor, um das Vorhandensein derartiger Nuisances festzustellen[2]). An den Urheber der Nuisance ergeht dann eine Verfügung der Local Authority, welche die Beseitigung derselben anordnet. Wird dieser Verfügung nicht nachgekommen, so kann die Local Authority durch Klage (Complaint) bei einem Court of S. J. eine Verfügung (Order) desselben beantragen[3]). Durch eine von zwei J. P. unterzeichnete Verfügung kann dann dem Urheber der Nuisance die Beseitigung derselben auferlegt werden. Mit dieser Verfügung kann gleichzeitig gegen den Urheber der Nuisance eine Polizeistrafe bis zu 100 Mk. ausgesprochen werden. Die Friedensrichter können dabei in ihrer Verfügung alle ihnen zur Beseitigung der Nuisance nötig erscheinenden Auflagen machen[4]). Gegen die Verfügung des Court of S. J. führt eine Beschwerde an die Quarter Sessions. Diese Beschwerde hat aufschiebende Wirkung. Die Entscheidung der Q. S. ist endgültig, wenn sie nicht selbst bei schwierigen Fragen durch Special Case die Entscheidung des High Court herbeiführen. Wird der Verfügung des Court of S. J. nicht Folge geleistet, so kann die Lokalbehörde auf dem Wege des Polizeizwanges die Beseitigung der Nuisance erzwingen, abgesehen von einer Polizeistrafe bis zu 20 sh für jeden Tag, die der Court of S. J. bei Nichtbeseitigung derselben auferlegen kann[5]).

---

1) Darunter fallen: ungesunde Wohnräume, schlechte Kanalisation, Abfälle, das Halten gewisser Tiere, ungesunde oder überfüllte Fabrikräume etc.

2) Zum Zweck dieser Inspektionen haben die Beamten der Lokalbehörden das gesetzlich festgestellte Recht, auch gegen den Willen des Eigentümers dessen Grundstück und Wohnung zu betreten (s. 112 P. H. Act 1875).

3) Dasselbe Antragsrecht hat nach ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung (s. 105) jede an der Beseitigung einer Nuisance besonders interessierte Person und jeder Einwohner oder Grundbesitzer des Bezirks.

4) Vergl. die Fälle R. v. Kent Justices (1885) 49 J. P. 404 und Whitaker v. Derby Urban Sanitary Authority (1885) 55 L. J. M. C. 8. In dem ersten Falle hatte der Court of S. J. die Anlage eines 6 Zoll breiten Kanalisationsrohres und dessen Anschluß an die Kanalisation dem Eigentümer zur Pflicht gemacht. Im zweiten Fall wurde dem Eigentümer die detaillierte Umänderung seiner Abortanlage und die Einrichtung derselben mit Wasserspülung auferlegt. Beide Verfügungen wurden von den höheren Instanzen bestätigt.

5) Die Lokalbehörde kann auch jederzeit, wenn nach ihrer Meinung das summarische Verfahren nicht genügend wirksam oder nicht gangbar erscheint, ein

Das Verfahren in den Courts of S. J. ist nun geregelt durch die Bestimmungen der S. J. Acts von 1848, 1879 und 1884. Diese Gesetze regeln das Verfahren der Courts of S. J. sowohl auf dem Gebiet der Civil als auf dem der Criminal Jurisdiction. Streitigkeiten über den Unterstützungswohnsitz werden jedoch durch die besonderen Bestimmungen der Poor Law Acts und der Lunacy Acts geregelt. Das Verfahren in Fällen der Civil Jurisdiction und der Criminal Jurisdiction ist im allgemeinen dasselbe. Der wesentlichste Unterschied zwischen beiden Verfahren liegt darin, daß im allgemeinen streitige Verwaltungssachen durch eine Klage (Complaint) eingeleitet werden und durch eine Order der J. P. ihren Abschluß finden, während das Polizeistrafverfahren mit einer Anzeige (Information) beginnt und mit der Verurteilung (Conviction) des Angeklagten endet [1]).

Auf die Anzeige oder Klage hin erläßt der Court eine Ladung (Summons) zum Termin an den Angezeigten oder Beklagten. In gewissen, vom Gesetz erwähnten Fällen ist der Erlaß einer Ladung nicht notwendig (Verfahren ex parte, auf einseitigen Antrag). An Stelle der Ladung kann unter Umständen beim Vorliegen einer Anzeige auch direkt ein Haftbefehl erlassen werden, wenn die Anzeige beschworen (Information on Oath) oder sonst genügend glaubhaft gemacht wird. Anzeige und Klage müssen innerhalb sechs Monaten erhoben werden. Leistet der Angeklagte oder Beklagte der Ladung keine Folge, so kann unter den eben erwähnten Voraussetzungen ein Haftbefehl (Warrant to apprehend the Party) erlassen oder in Abwesenheit des Beklagten verhandelt werden (Hearing ex parte). Der Court of S. J. kann Zeugen vernehmen und ihre Anwesenheit durch Vorführungsbefehl erzwingen. Die Einvernahme der Zeugen erfolgt eidlich. Ueber die Verhandlung selbst bestimmt S. J. Act 1848 s. 12: „Every such complaint and information shall be heard and adjudged by one or

Verfahren im High Court anhängig machen. Doch ist dann eine doppelte Bestrafung, sowohl durch den High Court wie auch polizeilich, ausdrücklich ausgeschlossen (ss. 107, 111 P. H. Act 1875).

1) Vergl. Douglas, Summary Jurisdiction Procedure, 9. Ed., 1907, the S. J. Act 1848 s. 1 Anmerkung: „An information is laid against a person charged with the commission of, or who is suspected to have committed an offence for which he is liable by law upon a summary conviction to be imprisoned or fined or otherwise punished. A complaint against a person is made, when that person is liable by law to have an order made upon him by justices for the payment of money, or to do some act which he has refused or neglected to do contrary to law.“

two or more Justice or Justices as directed by the statute on that behalf and the room or place where such Justice or Justices shall sit to hear and try any such complaint and information shall be deemed an open and public court to which the public may have access, so far as it can conveniently contain them."

Wird gegen den Beklagten eine Order erlassen, oder wird er durch Conviction verurteilt, so ist das Erkenntnis zu Protokoll zu nehmen, und das Protokoll bei den Akten aufzubewahren (S. J. Act 1848 s. 14).

Wird die Klage oder die Anzeige abgewiesen (dismissed), so kann der Court eine dahin lautende Verfügung (Order of Dismissal) erlassen und darüber dem Beklagten eine Bescheinigung erteilen[1]). Diese Bescheinigung schützt den Beklagten dann vor einer Wiederholung des Verfahrens in der gleichen Sache: „which certificate upon being produced without further proof shall be a bar to any subsequent information or complaint for the same matter against the same party" (S. J. Act 1848, s. 14).

Der Court of S. J. setzt sich, wie schon erwähnt, im allgemeinen aus mindestens zwei Richtern zusammen (Petty Sessional Court). Der J. P. als Einzelrichter kann aber, abgesehen von der Verhandlung selbst, alle einleitenden Schritte tun, wie Zeugen laden und Haftbefehle erlassen (s. 29 S. J. Act 1848). Außerdem geben einzelne Spezialgesetze einem Einzelrichter Zuständigkeit zur Erledigung gewisser Fälle. Auf keinen Fall darf er aber dann auf eine höhere Freiheitsstrafe als 14 Tage Haft und eine höhere Geldstrafe als 20 sh erkennen (S. J. Act 1879, s. 20 [7]).

Von der Entscheidung eines Court of S. J. führt regelmäßig die Beschwerde an die Q. S. Ein allgemeines Recht des Appeal ist nach Common Law nicht anerkannt, sondern ein solcher ist nur möglich, wenn eine ausdrückliche Gesetzesbestimmung ihn gestattet[2]).

1) s. 1 der Probation of Offenders Act 1907, die auch auf das Verwaltungsstrafverfahren Anwendung findet, gibt dem Court of S. J. außerdem das Recht, in gewissen Fällen im Hinblick auf die persönlichen Verhältnisse (character, antecedents, age, health or mental condition) des Beklagten oder auf die Geringfügigkeit der Uebertretung oder beim Vorliegen mildernder Umstände von einer Strafe überhaupt abzusehen oder nur eine nominelle Bestrafung auszusprechen.

2) Beard S. 153 weist darauf hin, daß sich dies aus historischen Gründen erklären lasse, da der Appeal an die Q. S. erst nach der Beseitigung der Sternkammer gleichsam als Ersatz für die verwaltungsgerichtliche Tätigkeit derselben aufgekommen sei: „The old rule that the Q. S. could hear appeals only in cases expressly provided by statute doubtless has its historical justification. Indeed the appellate Jurisdiction of the Court of Q. S. is a comparatively late development. It was established during the century which saw the abolition

Vermutet wird ein Recht des Appeal nicht. So erklärt Lord Denman in R. v. Stock, 8. Ad. and El. S. 410: „The reason why a power of appeal ought not to be implied is that the appeal brings a new set of parties into action and it is necessary that the persons to be affected and the machinery to be employed should be distinctly pointed out." Der Appeal kann sich auf die Verletzung von Tat- und Rechtsfragen stützen[1]). Der Beschwerdeführer muß durch die erstinstanzliche Entscheidung in seinen Rechten gekränkt sein („person aggrieved").

Ein allgemeines Recht des Appeal unter den S. J. Acts gibt nur s. 19 S. J. Act 1879, beschränkt aber dieses Recht auf Rechtsmittel gegen Urteile, die eine Gefängnisstrafe ohne wahlweise Geldstrafe aussprechen. Auch dann ist der Appeal ausgeschlossen, wenn der Beklagte entweder auf schuldig plädiert oder ein Geständnis abgelegt hatte. Das Verfahren in der zweiten Instanz wird durch s. 31 der S. J. Act 1879 geregelt. Danach geht der Appeal an den nächsten Court of Q. S. Er muß innerhalb von sieben Tagen nach dem Erlaß der erstinstanzlichen Entscheidung eingelegt werden. Das Beschwerdegericht kann die erstinstanzliche Entscheidung entweder selbst bestätigen, aufheben oder abändern, oder es kann die Sache mit seiner rechtlichen Beurteilung des Falles versehen an einen andern Court of S. J. für dieselbe County oder denselben Borough zurückverweisen. Diese Bestimmungen sind durch s. 6 S. J. Act 1884 auf alle Fälle für anwendbar erklärt worden, in denen ein Recht des Appeal von einem Court of S. J. an die Q. S. besteht. Dieses Recht verleihen nun eine Reihe von Spezialgesetzen für die verschiedensten Verwaltungsgebiete. Auf dem Gebiet der Sanitätsgesetzgebung kommen hier in Betracht s. 269 P. H. Act 1875 und s. 7. P. H. Acts Amendment Act 1907[2]), die beide gegen alle Entscheidungen eines Court

---

of the Star Chamber and the unlimited system of central control." Vergl. dazu auch die Ausführungen des J. Hannen in dem Fall R. v. Surrey J. J. (1869) L. R. 5 Q. B. 91: „I agree with Mr. Thesiger that an appeal can only be given by the clearly expressed intention of the legislature. This must be ascertained by an examination of the whole of the enactment which is the subject of inquiry. It is not necessary that there should by any particular form of words, but it is essential that an intention to give an appeal should clearly appear."

1) The appeal to Sessions may be an appeal both on law and fact and in this respect may be contrasted with an appeal to the High Court by way of „case stated", which is an appeal on law only" (Encycl. of L. G. Law, Art. Appeals, Bd. I S. 452).

2) s. 7 gibt das Recht des Appeal an die Q. S. auch gegen Verfügungen

of S. J. das Recht der Berufung an die Q. S. verleihen. Die Entscheidung der Q. S. ist endgültig, doch können dieselben einen Special Case zur Entscheidung durch den High Court formulieren. Dasselbe Recht des Appeal an die Q. S. gibt s. 99 (2) der Licensing (Consolidation) Act 1910 gegen jede Order oder Conviction eines Court of S. J. auf diesem Gebiet.

Diese verwaltungsgerichtliche Tätigkeit der Courts of S. J. wird im allgemeinen recht günstig beurteilt. Gerade die Ausführungen Gerlands[1]), der das Für und Wider gegen die rechtsprechende Tätigkeit der Friedensrichter sehr sorgfältig gegeneinander abwiegt, beweisen, daß sich die gegen die Tätigkeit der Friedensrichter wendende Kritik in der Hauptsache nicht gegen ihre Verwaltungs- und verwaltungsgerichtlichen Funktionen, sondern hauptsächlich gegen die von ihnen ausgeübte Strafjustiz in Q. S. wendet. Es ist auch aus der Natur der Sache sehr verständlich, daß die doch recht ausgedehnte strafgerichtliche Tätigkeit dieser Laienrichter in Q. S., die dazu nicht einmal die rechtlichen Garantien richterlicher Unabhängigkeit genießen, zu sehr starken Bedenken Anlaß gibt, von denen die Tätigkeit der Courts of S. J. und der Q. S. als Berufungsgerichte frei ist. Und so ist es eine nicht zu übersehende Frage, ob nicht die Zukunft des Friedensrichtertums in der Stellung der Friedensrichter als Verwaltungsbeamten und Polizeirichtern im Ehrenamt liegt.

Auf jeden Fall hat die friedensrichterliche Verwaltungsjurisdiktion das Aufkommen der in vielen Fällen mit ihr konkurrierenden Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden nicht hindern können. Dazu hat ohne Zweifel die Tatsache beigetragen, daß die Stellung der Friedensrichter heute eben nicht mehr dieselbe ist wie zur Zeit des „klassischen Selfgovernment". Die im heutigen öffentlichen Leben Englands zurzeit mächtigen demokratisierenden Tendenzen haben das Vertrauen in ihre bisherige Zusammensetzung und Geschäftsführung in weiten Kreisen untergraben[2]).

Und wägen wir nun die beiden Faktoren, die heute rechtsprechende Funktionen auf dem Gebiet der Verwaltung ausüben, gegeneinander ab, so sehen wir auf der einen Seite den J. P. in seiner heutigen Position, dessen Amt durch das Aufgeben der Besitzqualifikationen entwurzelt und auch durch die halbe Maßregel der Einrichtung von Advisory Committees der Parteipolitik nicht

und Entscheidungen jeder Art, die von einer Local Authority unter diesem Gesetz erlassen werden.

1) Gerland S. 138 ff. 2) Oben S. 31 ff.

völlig entrückt worden ist. Auf der anderen Seite sehen wir das enorme Wachsen der modernen Verwaltungsaufgaben, vor allem auf dem Gebiet der sozialen Versicherung, zu deren Bewältigung die Friedensrichter weder befähigt noch geeignet erscheinen. Kein Wunder deshalb, daß die Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden Gebiete ergreift, die bisher als Domäne der friedensrichterlichen Rechtsprechung galten.

In England selbst scheint man sich dabei über feste Prinzipien, nach denen eine Trennung der friedensrichterlichen Zuständigkeit von der des L. G. Board zu erfolgen hätte, durchaus nicht klar zu sein. So weist Redlich (S. 731 Anm. a. E.) darauf hin, daß in der Private Street Works Act 1892 zur Entscheidung von Streitigkeiten an Stelle des bisher kompetenten L. G. B. ein Court of S. J. gesetzt worden sei. Genau das Umgekehrte ist der Fall in der Housing, Town Planning etc. Act 1909, wo der Board, wie schon oben erwähnt wurde, an die Stelle der Friedensrichter als einzige Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der Lokalbehörden getreten ist. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß zurzeit wenigstens die Tendenz besteht, den Zentralbehörden, vor allem dem L. G. B., immer mehr Entscheidungsgewalt zu übertragen[1]).

1) Daß natürlich diese Entwicklung vor allem bei den Anhängern des alten Systems Widerstand findet, zeigt z. B. die folgende Anfrage an den Prime Minister im Parlament, deren Beantwortung zugleich auch einen Ueberblick über die Entscheidungstätigkeit des Board unter der Housing, Town Planning etc. Act 1909 gewährt (Morning Post vom 17. II. 1911). „Mr. Newdegate (U., Tamworth) asked the Prime Minister, whether representations had been made to the government that the Local Government Board were not a suitable court of appeal from the decision of local authorities under the Housing and Town Planning Act, 1909; and, if so, whether he would cause a Bill to be introduced to amend the Act by substituting a judicial tribunal for the Local Government Board as the appeal court. Mr. Burns (President of the Local Government Board), who replied, said: Representations to the above effect have been received by the Local Government Board from fifteen local authorities in all, out of over 1800 in England and Wales, and also from Messrs Rubinstein, Nash and Co., Solicitors (Laughter.) Since the Act came into operation, there had been 52 appeals to the Board, and in all 11 inquiries had been necessary. It is significant, that none of the local authorities making the representations has had any experience of the Board's inquiries into appeals under the Act. I may mention that of the appeals to the Board, 26 were withdrawn or for some other reason did not proceed. In seven cases the appeal was allowed. In eight other cases the appeal was dismissed. The question of making the Local Government Board the court of appeal in these cases was very fully discussed on many occasions when the Bill for the Act of 1909 was before Parliament, and there does not seem to be any good reason for altering the Act as suggested. The latest figures available — those to March 31,

Beides aber, sowohl die verwaltungsgerichtliche Jurisdiktion der Friedensrichter, wie die Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden unterliegt jedenfalls in gleicher Weise der Rechtskontrolle durch den High Court of Justice. Diese Rechtskontrolle der Obergerichte über die Verwaltung, und nicht mehr die Stellung der Friedensrichter, ist es, die heute das Verhältnis der Justiz zur Verwaltung in England prinzipiell bestimmt. Das führt vor allem SCHUSTER[1]) sehr klar aus, wenn er erklärt: „Aber vor allem ist zu betonen, daß auf dem Gebiete des Gerichtswesens die Stellung der Obergerichte derjenigen der Friedensrichter gegenüber so überwiegend ist, daß man, um das Verhältnis zwischen Verwaltung und Justiz festzustellen, nur auf das Verhältnis dieser Obergerichte zu den Verwaltungsbehörden Rücksicht zu nehmen braucht.“ Diese im Prinzip nur außerordentliche und heute durch positive Gesetzesbestimmungen stark eingeengte Rechtskontrolle des High Court steht also gleicherweise über der Verwaltungsjurisdiktion der Friedensrichter, wie über der Entscheidungsgewalt der neuen Zentralbehörden, und hier ist der Punkt, wo Altes und Neues zusammenstoßen.

Wir haben gesehen, daß die Funktion der Rechtskontrolle über die Verwaltung durch die Courts im 18. Jahrhundert verhältnismäßig leicht zu handhaben war. Denn es war hauptsächlich nur der Friedensrichter, dessen Verwaltungstätigkeit innerhalb der durch die Gerichte gesteckten Rechtsschranken gehalten werden mußte, während die in formelle Gesetzesform gehüllte materielle Verwaltungstätigkeit des Parlaments als solche nicht der gerichtlichen Kontrolle unterlag. Aber durch das Aufkommen der modernen Zentralverwaltung mit ihren stets wachsenden Befugnissen haben sich diese Verhältnisse sehr geändert, und es drängt sich natürlich von selbst die Frage auf, in welchem Umfange und in welcher Weise sich eine Rechtskontrolle auch auf sie erstreckt. REDLICH hat sich in seiner sonst so ausführlichen Schilderung der neuen Lokal- und Zentralverwaltung darüber fast gar nicht ausgesprochen und nur im allgemeinen das Fortbestehen des alten Verhältnisses zwischen Justiz und Verwaltung behauptet. Nun ist es unzweifelhaft richtig, daß rein theoretisch eine Aenderung dieses Verhältnisses nicht erfolgt

---

1910 — show a material increase in the activity of local authorities in regard to closing orders, and I have every reason to think that this very salutary increase of activity will be shown to have been maintained when the figures to March, 1911, are available (Cheers).

1) ArchOeffR. Bd. 19 S. 180.

ist. Kein Gesetz hat expressis verbis eine Verwaltungsgerichtsbarkeit ins Leben gerufen, kein Gesetz hat auch die Rechtskontrolle des High Court prinzipiell eingeschränkt. Und doch mußten schon die neuen Verhältnisse notwendigerweise zu einer Aenderung des bisherigen Zustandes drängen, die sich denn auch wirklich vollzogen hat. Um aber diesen Verschiebungen in dem bisherigen Zustand nachgehen zu können, muß unsere nächste Aufgabe sein, die Art und die Mittel der aus früherer Zeit stammenden Rechtskontrolle der Courts über die Verwaltung kennen zu lernen.

Dritter Abschnitt.

Die Rechtskontrolle des High Court of Justice über die Verwaltung.

Die heutige King's Bench Division des High Court of Justice hat durch die Supreme Court of Judicature Act 1873 die Gerichtsbarkeit der früheren sog. Superior Courts of Common Law, nämlich der Courts of King's Bench, of Common Pleas und of Exchequer in sich aufgenommen. In ihr ruht also noch heute die von den Common Law Courts, und unter ihnen hauptsächlich von dem Court of K. B. ausgeübte Rechtskontrolle[1]) über die Verwaltung, deren Ausübung seit der Beseitigung der Sternkammer feste Formen angenommen hatte.

Diese verwaltungsgerichtlichen Funktionen der K. B. D. werden heute ausgeübt in der sog. Crown Side, die im Gegensatz zu der zivilrechtlichen Abteilung, des Court, der Plea Side, die straf- und die verwaltungsgerichtliche Tätigkeit der K. B. D. umschließt.

Das Verfahren in der Crown Side der K. B. D. wird, wie das Verfahren in Zivilsachen, durch die vom sog. Rules Committee[2])

---

1) BLACKSTONE's Commentaries, Bd. III S. 42 schildern den Umfang dieser Rechtskontrolle mit folgenden Worten: „It keeps all inferior jurisdictions within the bounds of their authority, and may either remove their proceedings to be determined here, or prohibit their progress below. It superintends all civil corporations in the kingdom. It commands magistrates and others to do what their duty requires, in every case where there is no other specific remedy. It protects the liberty of the subject, by speedy and summary interposition. It takes cognizance of both criminal and civil causes; the former in what is called the crown side or crown office; the latter in the plea side of the court."

2) Ueber das Rules Committee vgl. KOELLREUTTER, Richter und Master, S. 26 Anm. 1. Die Zusammensetzung des Committee wurde neuerdings dahin

aufgestellten Prozeßregeln bestimmt. Zurzeit sind die Crown Office Rules vom 11. Juli 1906 mit Geltung vom 24. Oktober 1906 in Kraft. Es werden also die verwaltungsgerichtlichen Sachen in der K. B. D. sowohl in einer besonderen Abteilung behandelt, als auch gilt für dieselben ein besonderes Verfahren.

Prinzipiell kann sich auch das verwaltungsgerichtliche Verfahren, wie das Zivilverfahren, in verschiedenen Rechtszentren abspielen, nämlich in Open Court, vor einem Judge in Chambers[1]) und hinsichtlich der Formalien in dem Crown Office.

Verwaltungsgerichtliche Verhandlungen in „Court" finden vor einem Divisional Court statt, der aus mindestens zwei Richtern bestehen muß (Appellate Jud. Act 1876 s. 17, Supreme Court of Jud. Act 1884 s. 4). Nach der gegenwärtigen Praxis wird der Divisional Court in der Crown Side der K. B. D. in der Regel von drei Richtern der Abteilung unter dem Vorsitz des Lord Chief Justice gebildet.

Proceedings in Chambers werden vor einem Einzelrichter verhandelt, der in der Regel täglich nach einem bestimmten Turnus in Judges' Chambers sitzt.

In dem Crown Office endlich, welches jetzt eine Abteilung des Central Office bildet, werden die Formalsachen erledigt.

Die Mittel, durch welche nun die K. B. D. ihre Rechtskontrolle über die Verwaltung ausübt, sind einmal das Verfahren mit Special Case und ferner der Erlaß von sog. Prerogative Writs.

1. Der Special Case.

Unter „Special Case" versteht man die Entscheidung einer, von dem Untergericht oder von den Parteien formulierten, durch das Untergericht dem Obergericht vorgelegten Rechtsfrage durch letzteres.

In Verwaltungssachen sind es hauptsächlich drei Gruppen, für welche die Formulierung eines Special Case von Wichtigkeit ist. Ein Special Case kann nämlich beim Obergericht eingereicht werden:

1. Gegen gewisse Entscheidungen eines Court of S. J.;

---

geändert, daß an Stelle der dort Ziffer 6 und 7 genannten Personen 4 andere getreten sind, von denen 2 praktizierende Barristers und Mitglieder des General Council of the Bar und 2 praktizierende Solicitors sein müssen, von denen wieder der eine Mitglied des Council der Law Society, während der andere Mitglied der Law Society und einer provinzialen Law Society sein muß. Alle vier werden durch den Lord Chancellor ernannt (Judicature [Rules Committee] Act 1909 s. 1).

1) Vergl. KOELLREUTTER, Richter und Master S. 14 ff. und GERLAND, S. 336 ff.

2. gegen die Entscheidung von Quarter Sessions;
3. zur Entscheidung gewisser Streitigkeiten zwischen Friedensrichtern und den modernen Verwaltungsorganisationen oder zwischen diesen letzteren und Einzelpersonen.

1. Praktisch am wichtigsten ist der Special Case zur Ueberprüfung der verwaltungsgerichtlichen Tätigkeit der Courts of S. J. Dieses Verfahren ist geregelt durch s. 2 der S. J. Act 1875 und s. 33 der S. J. Act 1879, wobei die letztere Bestimmung nur eine Erweiterung der ersteren bildet. Ergänzend treten ferner die Verfahrensbestimmungen der S. J. Rules von 1886 hinzu [1]). Danach kann jeder, der sich durch die Entscheidung eines Court o. S. J. beschwert fühlt, da dieselbe in einer Rechtsfrage irre oder die Zuständigkeit des Court überschreite (erroneous in point of law or in excess of Jurisdiction) bei dem Court, welcher die Entscheidung erlassen hat, den Antrag stellen, daß derselbe einen Sp. C. zur Ueberprüfung der Entscheidung durch den H. C. formuliere [2]). Der Antrag auf

1) Die Crown Office Rules finden auf das Verfahren mit Sp. C. seitens eines Court of S. J. keine Anwendung (Boulton, Law and Practice of a Case stated by a Court of S. J., 1902, S. 86).

2) Vergl. den in dem Fall Wilson v. Fearnley, 1905, 92 L. T. 647 abgedruckten Antrag auf Formulierung eines Sp. C. an einen Stipendiary Magistrate. Diesem Fall lag folgender Tatbestand zugrunde. Ein Bye-Law der Stadtkorporation Sheffield schrieb vor, daß auf der städtischen Straßenbahn ein Passagier auf Verlangen seinen Fahrschein vorzeigen oder den Fahrpreis nachzahlen müsse. Der durch einen Stipendiary Magistrate wegen Nichtvorzeigung seines Billets und Verweigerung der Nachzahlung des Fahrpreises zu einer Geldstrafe von 1 sh Verurteilte hatte die Annahme eines weiteren Billets verweigert und den Kontrolleur auf das von ihm gelöste, am Boden des Wagens liegende Billet verwiesen. Der von dem Verurteilten gegen die Entscheidung der I. Instanz gestellte Antrag auf Formulierung eines Sp. C. lautet nun: „I, Arnold Muir Wilson, of Bank Street, in the city of Sheffield, solicitor, being dissatisfied with your (stipendiary magistrate for Sheffield) determination, as being erroneous in point of law of a certain information heard and determined by you on the 14th July 1904, wherein I was charged that I on the 11. June 1904, being a passenger upon a car of the Lord Mayor, aldermen and citizens on the Nether-Green route of their tramway system, on which said route tickets are issued, unlawfully did not, as and when requested to do so, deliver up my ticket to Walter Maltby, a servant of the said Lord Mayor, aldermen and citizens, acting in the performance of his duty, contrary to the bye-laws ordained and declared by the council of the said city on the 9 th Dec. 1903, and in respect of which you fined me the penalty of 1 sh., hereby apply to you to state and sign a case setting forth the facts and grounds of your said determination for the opinion therein of the High Court of Justice. The grounds of this application are: That you were wrong in holding, that a ticket had been issued or tendered to me which I was bound by law to deliver up. That I did

Formulierung eines Sp. C. kann nun a priori seitens des Untergerichts abgelehnt werden, wenn es denselben für gänzlich unbegründet und schikanös (frivolous) hält. Auf Verlangen des Antragstellers ist ihm über die Ablehnung seines Antrags eine Bescheinigung (Certificate) auszustellen. Niemals kann jedoch der Court einen Antrag seitens des Kronanwalts (Attorney General) a priori abweisen. Der abgewiesene Antragsteller kann sich nun an den High Court wenden und eine Verfügung desselben „in the nature of a Mandamus" beantragen, um den Court of S. J. zur Formulierung eines Sp. C. zu zwingen. Ob der High Court diese Verfügung erlassen will oder nicht, liegt in seinem Ermessen (R. v. Darey and Others, ex parte Bishop [1899] 63 J. P. 515). Formuliert nun der Court of S. J. einen Sp. C. zur Entscheidung durch einen Divisional Court, so entscheidet dieser frei auf Grund der ihm unterbreiteten Tatsachen und Dokumente (Order 34, Rules Supreme Court; Crown Office Rules r. 129). Das Recht, gegen die Entscheidung eines Court of S. J. die Formulierung eines Sp. C. zu beantragen, wird rechtlich als Einlegung einer Beschwerde an den High Court gewertet (s. 33 S. J. Act 1879). Die Entscheidung des High Court ist in allen Fällen, in denen ein Divisional Court als II. Instanz fungiert, endgültig, wenn nicht der Divisional Court als judex a quo, oder der Court of Appeal als judex ad quem dem Appellanten die Ermächtigung, an den Court of Appeal zu appellieren, verleiht. Es bedarf also auch in unserem Falle der Ermächtigung des judex a quo oder des judex ad quem zur Einlegung eines Appeal gegen die Entscheidung des Sp. C. durch einen Divisional Court. Von einer unter diesen Bestimmungen erfolgten Entscheidung des Court of Appeal geht dann ohne weiteres die Revision an das House of Lords (S. C. of Jud. [Procedure] Act 1894 s. 1 [5], Appellate Jurisdiction Act 1876 s. 3).

Zu prüfen ist nun noch die Frage, wie sich dieser Appeal durch Sp. C. direkt an den High Court zu der Beschwerde an die Quarter Sessions verhält, falls eine solche im speziellen Falle gegen die Entscheidung eines Court of S. J. möglich ist. Prinzipiell schließen sich die beiden Rechtsmittel nicht aus, sind sie beide gegeben, so hat der Beschwerdeführer die Wahl[1]). Geht er durch

not in law refuse or fail to deliver up a ticket. That there was no evidence in law to support such conviction. That there was no evidence in law showing tickets were issued on the said Nether Green route. That such conviction was bad on the face of it." — Auf die Formulierung des Sp. C. hin wurde die Entscheidung des Stipendiary Magistrate in diesem Falle aufgehoben, und der Antragsteller freigesprochen.

1) Power v. Wigmore (1872) L. R. 7 C. P. 386.

Sp. C. direkt an den High Court, so begibt er sich damit endgültig des Rechts, an die Quarter Sessions zu appellieren (S. J. Act 1857 s. 14). Appelliert er dagegen an die Quarter Sessions, so kann er zwar nicht mehr direkt auch durch Sp. C. an einen Divisional Court gehen. Wohl aber liegt es, wie wir gleich sehen werden, dann immer noch im Ermessen der Quarter Sessions, ihrerseits dem H. C. einen Sp. C. zur Nachprüfung zu unterbreiten. Ebenso schließen sich eine Beschwerde durch Sp. C. an den High Court und ein Antrag auf Erlaß eines Prerogative Writ in derselben Sache aus[1]).

Eine besondere Art der Formulierung eines Sp. C. gegen ein Urteil oder eine Verfügung der unteren Verwaltungsbehörde gewährt die Quarter Sessions Act 1849 (12 und 13 V. c. 45), die sog. Baines' Act. Danach können nämlich, nachdem ein Appeal an die Q. S. eingelegt ist, die Parteien nach gegenseitiger Vereinbarung und nach Verfügung eines Richters des H. C. einen Sp. C. zur Entscheidung durch einen Divisional Court formulieren und übereinkommen, daß die Entscheidung desselben bei den Q. S. als Urteil eingetragen wird. Ein solches Urteil hat dann dieselbe Wirkung wie ein von den Q. S. entschiedener Appeal. Eine derartige Formulierung eines Sp. C. gilt aber nicht als Appeal von dem Court of S. J. an einen Divisional Court. Infolgedessen führt gegen die Entscheidung des Divisional Court ohne weiteres eine weitere Beschwerde an den Court of Appeal gemäß s. 19 der Jud. Act 1873[2]).

2. Sind die gesetzlichen Bestimmungen über die Formulierung eines Sp. Case gegen Entscheidungen eines Court of S. J. alle neueren Datums, so entstammt die Praxis der Quarter Sessions, eine Nachprüfung ihrer Entscheidungen durch den High Court mittels Sp. C. zu ermöglichen, dem Common Law. Schon die friedensrichterliche Commission enthielt den Passus, daß in schwierigen Fällen eine Entscheidung nur in Anwesenheit eines Common Law Richters oder des betr. Assisenrichters erfolgen solle[3]), und die

1) „Where an application to a Magistrate to state a case has been granted. the Court will not grant a Certiorari" (R. v. Thomas (1901) 18. T. L. R. 71).

2) Vergl. die Entscheidung Guardians of Holborn Union v. Guardians of Chertsey Union, 15 Q. B. D. 76.

3) Der auch in der heutigen Commission noch enthaltene, aber jetzt veraltete Passus lautet: „Provided always, that if a case of difficulty upon the determination of any of the premises before you, shall happen to arise, then let judgment in no wise be given there upon before you or any two or more of you, unless in the presence of one of our justices of either bench or of one of our justices appointed to hold the assises in the aforesaid county."

Zuziehung eines solchen Richters in diesen Fällen wurde den Q. S. direkt zur Pflicht gemacht. So entwickelte sich bald die Praxis, die Quarter Sessions bis zum Termin der Assisen zu vertagen, falls eine wichtige Rechtsfrage zur Entscheidung stand, und dann dieselbe zur Entscheidung an den Assisenrichter zu bringen. Aber schon im Jahre 1734 ist eine Abänderung dieser Praxis dahin nachweisbar, daß die Q. S. sich nicht mehr vertagten, sondern die Rechtsfragen schriftlich formulierten und nach deren Entscheidung durch den Assisenrichter dann ihrerseits die endgültige Entscheidung fällten. Da auch dies zu Verschleppungen führen mußte, so setzte sich schließlich die heutige Praxis durch, wonach die Q. S. die ihnen vorliegenden Appeals direkt entscheiden, allerdings bedingt durch die Entscheidung des dem H. C. durch sie unterbreiteten Sp. C.[1]). Dabei bedurfte es früher eines Writ of Certiorari, um den Fall zur Entscheidung an den High Court zu ziehen. Das ist jetzt nicht mehr nötig, da die Einbringung eines Sp. C. seitens der Q. S. bei dem H. C. als Einlegung einer Beschwerde (Appeal from an inferior Court) gilt und ebenso behandelt wird wie eine solche (Jud. Act 1894 s. 2). Eine Reihe von Entscheidungen haben nun die Gesichtspunkte festgestellt, die bei der Einbringung eines Sp. C. seitens der Q. S. beim H. C. zu beachten sind. Vor allem muß die formulierte Frage eine Rechtsfrage sein; die Entscheidung der Tatfrage ist alleinige Sache der Q. S. „They ought not simply to state facts and then ask the opinion of this Court as a jury upon them. They are the judges, and ought to draw the conclusions" (R. v. St. Cuthbert Wells, 3 Nev. and M. [M. C.] 100). Ferner liegt die Formulierung eines Sp. C. im Ermessen der Q. S., einen Anspruch darauf haben die Parteien nicht. „Their decision is final and cannot be reduced without their consent . . . Where for instance the sessions declined to admit certain evidence, in consequence of which the appeal was dismissed, and refused to serve a case the Superior Court upon Certiorari declined to remove their decision except upon a case" (Short and Mellor, S. 432). Und da die Formulierung eines Sp. C. pflichtmäßige Ermessenssache der Q. S. ist, so greift der High Court durch Writ of Mandamus nicht in ihre Ermessenssphäre ein (R. v. Carnavon JJ. (1820) 4. B. and Ald. 86). Ebensowenig können aber auch gesetzliche Bestimmungen diesem pflichtmäßigen Ermessen Schranken auferlegen. Denn auch die

1) Vergl. die Schilderung dieser Entwicklung durch Justice Field in dem Falle R. v. Chantrell 44 L. J. (M. C.) 94. Ueber die Form eines solchen Special Case vergl. das Beispiel bei HATSCHEK, Bd. II S. 626 Anm. 2.

Bestimmung eines Verwaltungsgesetzes, daß die Entscheidung der Quarter Sessions endgültig (final) sei, beraubt dieselben nicht der Möglichkeit, einen Sp. C. zu formulieren (Kydd v. Watch Committee of Liverpool [1907] 2. K. B. 591). Wenn auch gesetzlich die Formulierung des Sp. C. durch die Q. S. selbst erfolgen soll, so geschieht sie in praxi doch, mit Genehmigung des Court und des Gegenanwaltes, durch den Anwalt der Partei, in deren Interesse die Nachprüfung der durch die Q. S. gefällten Entscheidung mittels Sp. C. liegt.

Der durch die Q. S. gebilligte Case wird dann durch den Clerk of the Peace beim Crown Office eingereicht. Die Einregistrierung des Sp. C. im Crown Office muß spätestens binnen sechs Monaten nach dem Erlaß der bedingten Entscheidung durch die Q. S. erfolgt sein (C. O. R. r. 25). Die Einregistrierung und das Setzen des Sp. C. auf die Terminsliste erfolgt aber erst, nachdem eine Prozeßkaution von 50 £ gestellt worden ist. Da die Einreichung eines Sp. C. beim High Court als Appeal gilt[1]), so finden die diesbezüglichen Vorschriften der Jud. Act 1894 Anwendung. Wie in der Beurteilung eines jeden Appeal ist der High Court auch bei der Betrachtung eines durch die Q. S. formulierten Sp. C. vollkommen frei. Er kann daher die Entscheidung der Q. S. nicht nur bestätigen oder aufheben, sondern auch abändern oder mit seinen Direktiven versehen an die Q. S. zurückverweisen, und zwar entweder zur neuen Behandlung und Entscheidung durch die Q. S. selbst oder nur zur Neuformulierung der Tatsachen[2]). Da der von den Quarter Sessions an den High Court eingereichte Sp. C. als Appeal betrachtet wird, so ist die Entscheidung des Divisional Court über die im Sp. C. formulierte Rechtsfrage endgültig, wenn nicht dieser Court selbst oder der Court of Appeal eine weitere Beschwerde an den letzteren gestattet (Jud. Act 1894, s. 1 [5]).

Abgesehen von diesem allgemeinen aus dem Common Law stammenden Recht der Q. S., einen Sp. C. für den High Court zu formulieren, ist ihnen noch in zwei Fällen dieses Recht durch gesetzliche Bestimmung ausdrücklich übertragen. Es können nämlich die Q. S.,

---

1) Ausgeschlossen davon sind nur die für die Verwaltung nicht in Betracht kommenden Fälle unter der Crown Cases Act 1848 und der schon oben S. 144 behandelte Fall der Baines' Act.

2) Unklar Hatschek, Bd. II S. 626, der es als Charakteristikum der durch die Q. S. eingereichten Special Cases bezeichnet, daß das Obergericht dieselben nicht reformieren könne. Mit dieser Behauptung steht der Text von s. 2 (2) der Jud. Act 1894 im Widerspruch.

an welche Beschwerden unter der Highway Act 1835 gelangen, nach ihrem Ermessen einen Special Case zur Entscheidung für den H. C. formulieren. Weit wichtiger ist die Bestimmung von s. 269 (7) der P. H. Act 1875. s. 269 gibt ja, wie schon erwähnt[1]), das Recht der Beschwerde an die Q. S. gegen jede Entscheidung eines Court of S. J. auf dem Gebiet der Sanitätsverwaltung. Die Entscheidung der Q. S. auf eine solche Beschwerde ist endgültig: „Provided that the Court of Appeal may, if such Court thinks fit, state the facts specially for the determination of a Superior Court“[2]). Auch diese Fälle unterliegen jetzt den Bestimmungen der Jud. Act 1894; es bedarf also der Genehmigung des Divisional Court oder des Court of Appeal, um die Einlegung einer weiteren Beschwerde an den Court of Appeal zu ermöglichen.

Die Bedeutung des Sp. C. für die verwaltungsgerichtliche Kontrolle über die Friedensrichter ist nun, für englische Verhältnisse wenigstens, ziemlich groß. Im Jahre 1908[3]) wurden Sp. C. beim High Court eingereicht:

Von Quarter Sessions	5
Unter s. 11 der Baines' Act	2
Unter den S. J. Acts 1857 und 1879	86
Im ganzen	93

3. Abgesehen von dieser rechtlichen Nachprüfung friedensrichterlicher Entscheidungen tritt nun aber das Verfahren mit Sp. C. auch in Tätigkeit zur Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten, sei es zwischen Quarter Sessions und County Councils (s. 29 L. G. Act 1888 und Rule of the S. C. vom 10. 9. 1892)[4]) oder zwischen Parish Councils, Parish Meetings oder District Councils (s. 70 L. G. Act 1894 und Rule of the S. C. vom 10. 12. 1894) über den Umfang ihrer Machtbefugnisse.

Das Verfahren mit Sp. C. in diesen Fällen wird durch den Antrag eines der Streitteile beim High Court in Gang gebracht, ist aber nur ein sekundäres, da es eine andere Erledigung der Streitfrage auch dann noch nicht ausschließt. Die Formulierung

1) Oben S. 136/137.

2) Auch in diesen beiden Fällen liegt es aber im Ermessen der Q. S., einen Special Case zu formulieren. Dem klaren Text des Gesetzes gegenüber behauptet Hatschek, Bd. II S. 627 ohne Begründung einen Zwang der Q. S., in diesen Fällen einen Sp. C. beim H. C. einreichen zu müssen.

3) Civil Judicial Statistics for England and Wales 1908 S. 95 und 96.

4) Vergl. oben S. 66 Anm. 1. Eine analoge Bestimmung für London bietet s. 29 der London Government Act 1899 und die Rule of the S. C. vom Juli 1901.

des Sp. C. erfolgt hierbei prinzipiell durch die Parteien im gegenseitigen Einverständnis; ist aber ein solches nicht zu erreichen, durch einen Schiedsrichter, der von den Parteien, und falls sich dieselben nicht einigen, durch einen Judge in Chambers ernannt wird. Unter Umständen kann auch die Formulierung der Streitfrage selbst durch einen Judge in Chambers erfolgen. Man hat infolgedessen anfänglich diese Zuständigkeit des H. C. zur Entscheidung solcher Fragen als eine mehr schiedsgerichtliche aufgefaßt und eine Beschwerde (Appeal) gegen eine derartige Entscheidung eines Divisional Court an den Court of Appeal nicht für zulässig erklärt[1]). Dieser Auffassung hat jetzt s. 70 (3) der L. G. Act 1894 ein Ende gemacht. Sie stellt einen derartigen Sp. C. den bisher behandelten darin gleich, daß sie mit Genehmigung des H. C. oder des Court of Appeal eine Beschwerde an den Court of Appeal zuläßt.

Ganz neu ist schließlich die Befugnis des L. G. B. unter der neuen Housing, Town Planning etc. Act 1909. Wie schon erwähnt[2]), macht dieses Gesetz den L. G. B. zur einzigen Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der Lokalbehörden unter diesem Gesetz und erklärt seine Entscheidungen für endgültig und bindend. Hier greift aber nun das Mittel des Sp. C. ein, um den H. C. eine, wenn auch nur recht schwache Kontrolle über diese Entscheidungsgewalt des Board zu geben. Der Board kann nämlich und muß auf Anweisung seitens des High Court eine bei der Beurteilung einer Beschwerde auftauchende Rechtsfrage dem H. C. durch Sp. C. zur Entscheidung unterbreiten (s. 39 [1] [a] d. G.).

Ueberschauen wir diese verwaltungsgerichtliche Kontrolle durch den High Court mittels Sp. C.[3]), so sehen wir, daß sie keineswegs irgendwie einheitlich ausgestaltet ist. Am wichtigsten erweist sie sich auf dem Gebiet der verwaltungsgerichtlichen Tätigkeit der Friedensrichter. Und wenn wir bedenken, wie sparsam die Benutzung des Rechtsmittelwegs in England überhaupt ist, so muß die Zahl von durchschnittlich 100, jährlich an den High Court gebrachten Sp. C. in Verwaltungssachen als ziemlich bedeutend bezeichnet werden. Dagegen ist die Verwendung des Sp. C. zur Kontrolle der neuen

1) So noch der Fall in re Kent C. C. (1891), 1 Q. B. 725: „The jurisdiction of the High Court of Justice upon questions submitted to it under s. 29 of the L. G. Act 1888 is consultative only and not judicial and no appeal lies from its decision to the Court of Appeal."

2) Oben S. 113/114.

3) Als nicht in das Gebiet der lokalen inneren Verwaltung gehörig soll die Besprechung der Sp. C. gegen die Entscheidung von sog. Revising Barristers hier unerörtert bleiben (vergl. dafür Hatschek, Bd. II S. 628 f.).

Entscheidungstätigkeit durch die modernen Verwaltungsorganisationen ist noch nicht sehr ausgedehnt und auch noch zu neu, um ein Urteil darüber abgeben zu können. Wie sich eine weitere Ausgestaltung der Rechtskontrolle durch Sp. C. auf diesem Gebiet gestalten wird, das hängt ganz davon ab, wie sich das Verhältnis der neuen Verwaltungsorganisationen zu der Rechtskontrolle des High Court im allgemeinen weiter entwickeln wird.

Nicht praktisch, aber geschichtlich und juristisch von weit größerer Bedeutung auf dem Gebiet der Rechtskontrolle der Verwaltung sind die sog. Prerogative Writs.

Schon die Common Law Courts, vor allem der mit der Person des Königs am festesten verknüpfte Court of King's Bench, hatten schon früh die Befugnis, eine rechtliche Kontrolle über die ihnen unterstehenden Gerichtshöfe und sonstigen Beamten auszuüben. Sie handhabten diese Kontrolle durch den Erlaß von Writs, d. h. von ihnen im Namen des Königs an die betr. Personen und Behörden erlassenen Schreiben. Da sich die Kontrolle über die gesamte Verwaltung des Königreichs als besonderer Ausfluß der königlichen Prärogative darstellte, so erhielten diese Writs, im Gegensatz zu den im Verlauf einer gewöhnlichen Klage erlassenen, den Namen „Prerogative Writs". Als nun mit der Ausdehnung der Gerichtsbarkeit und der Kontrollgewalt des Council der König diesen immer mehr zum Kontrollmittel über die Verwaltung auszubauen suchte, da bedurfte er der durch die K. B. erlassenen Prerogative Writs nicht mehr, und der Erlaß derselben geriet in Vergessenheit. Zur Zeit der Tudors hatte sich die durch die Schaffung der Sternkammer noch verstärkte Kontrollgewalt des Council über die Verwaltung vollkommen durchgesetzt[1]). Erst als unter den Stuarts der Kampf des Parlaments und der Common Law Juristen gegen die Befugnisse der Sternkammer entbrannte, erinnerte man sich wieder der früheren Zuständigkeit der Common Law Courts auf diesem Gebiet. Mit dem Fall der Sternkammer traten die Common Law Gerichte auch auf dem Gebiet der Kontrolle über die Verwaltung an die Stelle derselben und griffen als Mittel dafür auf die alten Prerogative Writs zurück. Im 18. Jahrhundert bildeten dann diese neben den durch die Q. S. formulierten Sp. C. das einzige Mittel der Kontrolle über die Verwaltung. Aus alter Zeit stammend, haben sie ihre alten Formen bis in die neuste Zeit bewahrt, was bei ihrer Anwendung ein äußerst umständliches und

---

1) Vergl. oben S. 5 ff.

kostspieliges Verfahren mit sich bringt. Die stark gesteigerten Anforderungen an die Verwaltung und damit auch an die Verwaltungskontrolle haben daran nicht viel zu ändern vermocht. Wohl sind die Prerogative Writs heute, hauptsächlich in zweierlei Hinsicht, modernisiert worden. Zunächst sind, wie wir nachher sehen werden, für alle wichtigeren Writs vereinfachte Verfahrensformen geschaffen worden. Und das hängt wieder damit zusammen, daß diese Writs in neuerer Zeit ihren Charakter als außerordentliche Rechtsmittel stark abgestreift haben und immer mehr zu ordentlichen Verwaltungsklagen geworden sind, eine Tendenz, der auch die Rechtsprechung sehr Vorschub geleistet hat [1]).

Die jetzt noch in Geltung befindlichen Prerogative Writs sind die Writs of Habeas Corpus, Mandamus, Prohibition, Certiorari und Quo warranto. Von diesen Writs kommen für die Kontrolle der Lokalverwaltung hauptsächlich in Betracht die Writs of Mandamus und Certiorari, die wir deshalb zunächst behandeln wollen.

1. Der Writ of Mandamus. Er ist ein sekundäres Rechtsmittel zur Beseitigung von Mißgriffen der Justiz- und Verwaltungsbehörden, falls die ordentlichen Rechtsmittel versagen, und richtet sich an die betr. Behörde oder Person mit dem Befehl, eine bestimmte in ihren Pflichtenkreis fallende Handlung auszuführen [2]).

---

1) Vergl. High, A Treatise on extraordinary legal Remedies, 1874, S. 7, und Goodnow, Bd. II S. 200 ff., die beide darauf hinweisen, daß in Amerika dieser Prozeß noch weiter fortgeschritten ist und die dortigen früheren Prerogative Writs vollkommen den Charakter ordentlicher Verwaltungsklagen angenommen haben.

2) Die wichtigsten Definitionen des Writ of Mandamus sind folgende: in Blackstone's Commentaries, Bd. III S. 109: „A Writ of mandamus is, in general, a command issuing in the king's name from the court of king's bench, and directed to any person, corporation, or inferior court of judicature within the king's dominions, requiring them to do some particular thing therein specified, which appertains to their office and duty, and which the court of king's bench has previously determined, or at least supposes to be consonant to right and justice"; in Comyn's Digest of the Laws of England, 5. Ed., Vol. 5, S. 27: „Mandamus is a prerogative writ, introduced to prevent disorder from a failure of justice and defect of police, and therefore ought to be used on all occasions, where the law has established no specific remedy and where in justice and good government there ought to be one"; in Bacon's Abridgment of the Law, 7. Ed., Vol. 5, S. 258: „A mandamus is a writ commanding the execution of an act, where otherwise justice would be obstructed or the King's charter neglected issuing regularly only in cases relating to the public and the Government and is therefore termed a prerogative writ"; und von Lord Mansfield in R. v. Barker, 1 Wm. Bl. 352: „A mandamus is a prerogative writ flowing from the King himself sitting in this court superintending the police and preserving the peace of the country."

Vor allem muß der Charakter des M. als außerordentliches und darum sekundäres Rechtsmittel stets im Auge behalten werden. Denn dadurch wird das M. zu einer allgemeinen außerordentlichen Verwaltungsklage, bei der aber der Court stets nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen hat, ob sie im gegebenen Fall anwendbar erscheint. „The court may grant the writ, though the right in respect of which it is applied for seems to be doubtful and on the other hand, the writ may be refused, not only upon the merits, but also by reason of the special circumstances of the case" [1]). Diese Grundsätze sind durch eine Reihe von Entscheidungen festgestellt worden, von denen natürlich nur einige, die typischsten, hier Erwähnung finden sollen. So betont Lord Ellenborough, in dem Fall R. v. Canterbury (1812) 15 East, 136, sehr scharf den Charakter des M. als zwar nur sekundäres, aber doch sehr wirksames Hilfsmittel der allgemeinen Rechtskontrolle. „The result of them — nämlich der bisherigen Spruchpraxis über das M. — is in effect this, that this court, in the exercise of its authority to grant the Writ of M., will render it as far as it can the suppletory means of substantial justice in every case where there is no other specific remedy for a legal right; and will provide as effectually as it can that others exercise their duty wherever the subject matter is properly within its control. The right of the Court to apply these means for the attainment of such an end, and to prevent that defect of legal justice which might otherwise ensue, has been in general admitted" [2]).

Auf den diskretionären Charakter des Writ of M. weist Chief Justice Cockburn in dem Urteil R. v. Garland (1870) L. R. 5 Q. B. 272 hin: „But I rest the refusal of the writ entirely on the special circumstances of the case, and on the ground that, in the exercise of that discretion which we have to grant or refuse the extraordinary process of the court, we ought to refuse it in the present case." Ganz ebenso erklärt Lord Chelmsford in R. v. All Saints Wigan (Churchwardens) (1876), 1. App. Cas. 611.: „A writ of M. is a prerogative writ and not a writ of right and it is in this sense in the discretion of the Court whether it shall be granted or not. The Court may refuse to grant the writ not only upon the merits, but upon some delay, or other matter, personal to the party applying for it; in this the Court

1) Encyclopaedia, Art. Crown Practice S. 78.

2) Aehnlich die Aeußerung des Lord Justice Bowen in Re Nathan, R. v. Inland Revenue Commissioners (1884) 12 Q. B. D. S. 478.

exercises a discretion which cannot be questioned“ [1]).

Das Anwendungsgebiet des M. ist nun streng auf die Erzwingung öffentlicher Rechte und Pflichten beschränkt. „The prerogative writ of M. ist not granted to enforce a mere private right, but may (in the discretion of the Court) be granted to enforce the performance of a public duty for which the law prescribes no other effective remedy“ [2]). So wurde z. B. der Erlaß eines M. gegen die Bank von England durch Justice Bayley abgelehnt mit den Worten: „The Court never grants this writ except for public purposes, and to compel the performance of public duties“ (R. v. Bank of England [1819] 2 B. & Ald. 622). Ferner erklärt der damalige M. R. Lord Esher bei der Beurteilung eines Antrags auf Erlaß eines M. gegen die Income Tax Commissioners: „With regard to the question whether a M. will lie, I am of opinion that the case falls within the class of cases where officials, having a public duty to perform and having refused to perform it, M. will lie on the application of a person interested to compel them to do so“ [3]). (R. v. Commissioners for special Purposes on Income Tax [1888] 21 Q. B. D. 313). Und ganz allgemein charakterisiert Lord Alverstone die Aufgabe des M. als Mittel zur Erzwingung öffentlich rechtlicher Pflichten: „It is now well established that if a body who are charged with the performance of a public duty do not discharge it; or if an inferior Court does not entertain a case which it ought to entertain, a M. will lie to compel it to entertain it“ (R. v. Stepney Corporation [1902] 1 K. B. 317).

Bei der Ausübung dieser Kontrolle gilt nun als wichtigster Grundsatz, daß der High Court zwar durch M. eine Behörde zur Erfüllung ihrer Pflicht zwingen kann, daß er aber in dem M. nicht vorschreiben kann, wie diese Pflicht zu erfüllen ist, d. h. das Obergericht respektiert beim Erlaß eines M. absolut die freie Er-

---

1) Ebenso Justice Darling in R. v. Leicester Union (1899) 2 Q. B. 637.

2) Ruling Cases, Bd. 16 S. 758.

3) Diese Entscheidung ist auch dadurch interessant, daß die zwei Richter in der Vorinstanz, einem Divisional Court, sich nicht einigen konnten und der jüngere deshalb seine Entscheidung zurückgezogen hatte. Vergl. Koellreutter, Richter und Master, S. 10, Gerland S. 342 und 612. Daß dies jedoch nicht immer der Fall ist, beweist die später noch zu besprechende Entscheidung R. (Pawley) v. the L. G. Board of Ireland (1909) L. R. Ir. 2 K. B. D., 440. In diesem Falle differierten die beiden Richter des Divisional Court in ihrer Meinung; der Antrag auf Erlaß eines Certiorari wurde infolgedessen abgewiesen, obwohl der ältere der beiden Richter (Chief Baron Palles) sich für die Gewährung des Antrags ausgesprochen hatte.

messenssphäre der Verwaltung. Sehr klar drückt diesen Grundsatz Justice CHANNELL in R. v. Kingston JJ., ex parte Davey, (1902), 86 L. T. 591 aus: „I think it is an important matter which should be thoroughly understood that this Court does not by M. direct either justices or any public body or anybody else upon whom a duty is cast how and in what matter they are to perform their duty. They simply direct them by M. to perform their duty.“ Dies gilt nun zunächst einmal bei der Fällung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen seitens der Friedensrichter. So erklärt Lord COLERIDGE in ex parte Macmahon (1883) 48 J. P. 71, daß der Kontrolle durch M. nicht einmal eine irrtümliche Anwendung der den Friedensrichtern übertragenen Zuständigkeit durch dieselben unterliege, da der High Court bei Erlaß eines Prerogative Writ nicht als Court of Appeal fungiere: „If he (a magistrate) has not exercised his jurisdiction, this Court will compel him to do so, for parties have a right to his exercise of that jurisdiction and he has no right to refuse to do so. But if it has been exercised, however erroneously, this Court, which is not a Court of Appeal from the magistrate has no power whatever to correct or review this exercise of his jurisdiction.“ Dieselbe Ansicht äußert Chief Justice ABBOT in dem Urteil R. v. Monmouthshire J. J. (1825) 4. B. and C. 844: „I think that the rule for a M. ought to be discharged. It appears that, in this case, the Court of Q. S. have given their judgment. This Court is not a court of error from that court; it may compel the Court of Q. S. by M. to proceed, to hear and decide the appeal; but when they have so determined it, this Court cannot compel them to correct their judgment if it appears to be erroneous. . . . . even if it were so, we have no jurisdiction to compel them to correct it.“ Noch deutlicher äußern sich die J. J. MELLOR und LUSH in R. v. Middlesex J. J. (1877) 2 Q. B. D. 519: „Things seem to have taken place somewhat out of the ordinary course, and I think it would have been a more discreet exercise of their judgment, either to have amended in the first instance when it was suggested, or to have granted a case, when they determined upon deciding upon the form of the order as it stood. However they declined to adopt either course, and I think they are not amenable to our control, for they have exercised their jurisdiction, and it is a cardinal rule when jurisdiction is vested in magistrates or any body of men which they may exercise so long as they act within their authority that, however erroneously they decide, we cannot supervise their decision. . . .“ Wohl aber ergreift der Writ of M. die

Ermessensüberschreitung. In den Ruling Cases Bd. 17 S. 581 wird dafür folgender Grundsatz aufgestellt: „Where J. J. have clearly disregarded the provisions of the statute giving them jurisdiction, it has been held that a Mandamus may be granted to them to hear and determine the matter according to law. But perhaps Certiorari is the proper remedy.“ Andere Entscheidungen suchen mehr zu spezialisieren, wann eine Ermessensüberschreitung gegeben ist. Justice WRIGHT in dem Urteil R. v. Bird (1898) 62 J. P. 309 sieht eine solche in einer objektiven Verletzung allgemein anerkannter Rechtsgrundsätze: „We cannot interfere, unless we are satisfied that the J. J. have determined contrary to the manifest general principles of justice.....“ In demselben Sinne, aber ausführlicher, spricht sich Lord COLERIDGE in der Entscheidung R. v. Evans (1890) 62 L. T. 570 aus: I have with the greatest reluctance come to the conclusion that a Mandamus must go. Never, if I can possibly avoid it, will I interfere with the discretion of a magistrate, even where it has been exercised in a way in which I perhaps should not have exercised it myself and still less where I am satisfied with the discretion. But it is an established rule of this Court that the discretion of magistrates must be exercised upon fitting materials, and if a decision and possibly a determination has been come to on grounds not fitting and outside those which by law a magistrate is entitled to consider, there the Court will look at the matter as if the discretion had not been exercised at all, and will by Mandamus compel the magistrate to exercise that discretion which he has, in truth and in contemplation of law, not exercised.“

Ganz genau dieselben Grundsätze gelten nun aber auch hinsichtlich der Ueberprüfung der Entscheidungstätigkeit der neuen Verwaltungsorganisationen. So kann z. B. durch Writ of M. nicht die Genehmigung von Bauplänen erlangt werden, welche die lokale Baubehörde — in diesem Falle der District Council — nach Prüfung der Sachlage in Ausübung ihres Ermessens verweigert hatte, wenn weder eine objektive noch eine subjektive Ermessensüberschreitung vorlag. „Plans were laid before the District Council who did not refuse or neglect to consider them, but, exercising their discretion, they disapproved them, thinking that street in which the houses were to be built was a new street. *The rule applicable to such a case is that the exercise of discretion of a tribunal, however erroneous it may be, upon a question within its jurisdiction and when honestly exercised, cannot be questioned.* Any other

conclusion would lead to this — that though the Legislature has entrusted to a local tribunal a discretion as to a particular matter which they consider, and as to which they honestly exercise their discretion, still the Court could direct them to exercise their discretion in a different way — a result which in my opinion would be absurd" (L. J. Lopes in Smith v. Chorley Rural Council [1897] 1 Q. B. 678, C. A., 680). Ebenso erklärt L. J. Alverstone, daß durch ein M. wohl eine Behörde angewiesen werden könne, derartige Pläne pflichtgemäß zu prüfen, daß es aber nicht die Aufgabe des Obergerichts sei, seine Meinung an die Stelle der Ansicht der zuständigen Behörde zu setzen: „This rule must be discharged as this is an attempt to substitute the opinion of the court for the opinion of the local authority. A Mandamus will be granted to a local authority to hear and consider an application or to consider plans . . . ." (R. v. Chiswick Urban District Council [1908] 72 J. P. 165). Aber auch hinsichtlich der sonstigen Verwaltungshandlungen der Lokalbehörden respektiert das Obergericht die Sphäre des freien Ermessens. So hat es z. B. ausdrücklich ausgesprochen, daß die Anwendung des schon oben [1]) erwähnten Verwaltungszwangs zur Beseitigung einer Nuisance im freien Ermessen der Lokalbehörde liege und keineswegs durch M. erzwingbar sei: „The power which is given to the local authority to enter and do the work themselves is merely permissive, and does not impose any obligation which we can enforce by Mandamus" (C. J. Campbell in Re Ham Local Board of Health [1857] 26 L. J. [M. C.] 64).

Dasselbe gilt aber auch hinsichtlich der Verwaltungsbefugnisse von Zentralbehörden. So bezeichnet J. Cave die Ausübung der Befugnis der Lunacy Commissioners, die Entlassung eines Geisteskranken auf Grund eines dahingehenden ärztlichen Zeugnisses aus der Irrenanstalt anzuordnen, als nicht durch M. erzwingbar. „It is quite clear that by s. 49 of the Lunacy Act, 1890, under which the application was made, the commissioners may order the discharge of a patient upon the production to them of the certificate there mentioned; but what Mr. Tindal Atkinson contended for was that the section not only empowers them to make such order, but requires them to make the order. With that contention I cannot agree. . . . If then, there is only a power confided to them, it is one which they must exercise at their discretion; and I cannot accede to the view that it is a discretion of a kind which can be brought here for examination before judges, who have no experience in matters of lunacy" (R. v. Lunacy Commissioners (1897) 1 Q. B. 630).

1) S. 133.

Ganz besonders interessant ist die Abgrenzung der Kontrollgewalt des High Court gegenüber der Entscheidungsgewalt des L. G. B. unter s. 268 P. H. Act 1875 [1]). L. J. Brett betont in dieser Hinsicht mit aller Schärfe, daß es nicht Sache des High Court sei, die Art, wie der L. G. B. seine Entscheidungsgewalt ausübe, zu prüfen, solange sich der Board innerhalb der ihm gesteckten Grenzen halte: „It seems obvious that, on the true construction of section 268, the L. G. B. has power to inquire into every circumstance connected with the subject of the appeal. They may take into their consideration the former matters; not as decisions, but as facts, in order to inquire whether the sum demanded is equitable. I should be loth to fetter the L. G. B. in the exercise of the powers conferred upon them. Therefore it seems to me that assuming, that the L. G. B. are about to inquire into matters beyond their jurisdiction, I cannot see that they would be exceeding jurisdiction if they were to inquire into all the matters which relate to the question in dispute“ [2]). Und J. Ridley betont in der Entscheidung Robinson v. Mayor etc. of Sunderland (1898), 62 J. P. 216 ausdrücklich, daß die Gerichte nicht dazu da seien, der „Discretion“ des Board bei der Entscheidung derartiger Appeals entgegenzutreten. „The place where the decision comes in is, where the discretion has been exercised properly, although alleged wrongfully, but I mean properly according to law by the local authority, and the person aggrieved then goes to the L. G. B. in order to get it altered. It would indeed be impossible that the Court should in such cases be asked to overule the discretion of the local authority which upon a sanitary question has no doubt been advised by its officers, and who has had a continual succession of cases. Where the question is between a sanitary officer and an other, as to what was the best kind of water closet, nobody would think it desirable, that these courts should be encumbered with cases of that kind.“

Sobald aber der Board eine ihm obliegende öffentlich rechtliche Verpflichtung überhaupt nicht erfüllt, kann er durch M. dazu gezwungen werden.

So erging gegen den Board ein M., um ihn zur Prüfung eines Antrags auf Erlaß einer Provisional Order zu veranlassen (R. v. L. G. B. (1885) 15 Q. B. D., 70 C. A.), ferner um ihn zur Entscheidung einer an ihn eingelegten Beschwerde zu zwingen (R. v. L. G. B., ex parte Street, (1907) 71 J. P. 297). An Local Authorities erging ein M.

1) Siehe oben S. 113.

2) R. v. L. G. B. (1882), 47 J. P. 230.

in mehreren Fällen unter den P. H. Acts (R. v. Burslem Local Board of Health (1860) 29 L. J. (Q. B.) 242 und R. v. Staines Union (1893) 62 L. J. (Q. B.) 540); auch ein County Council in seiner Eigenschaft als Local Education Authority unter s. 16 Education Act 1902 unterliegt der Kontrolle durch M. (Attorney General v. West Riding C. C. (1907), A. C. 29).

Unter den früher behandelten Zentralbehörden, die der Kontrolle des High Court durch M. unterliegen, sind, außer dem L. G. B., noch zu nennen der Board of Education (R. v. Board of Education, 7 L. G. R. 929) und der Board of Trade (Cowes and Newport Rail. Co. v. Board of Trade (1874) 43 L. J. (Q. B.) 242).

Nachdem wir so einen Ueberblick über das Anwendungsgebiet des Writ of M. gewonnen haben, wollen wir nun erörtern, an welche Voraussetzungen der Antrag auf Erlaß des Writ geknüpft ist. Zunächst muß der Antragsteller ein eigenes persönliches Interesse an der Erfüllung der „Public Duty", die er erzwingen will, nachweisen. Diesen Grundsatz sprechen eine Reihe von Entscheidungen deutlich aus. „This Court has never exercised a general power to enforce the performance of their statutory duty by public bodies on the application of anybody who chooses to apply for a M. It has always required that the applicant for the M. should have a legal and specific right to enforce the performance of those duties" (R. v. Lewisham Union (1897) 1 Q. B., 498). Ebenso äußerte sich J. Blackburn in dem Urteil R. v. Peterborough Corporation (1875) 44 L. J. (Q. B.) 86: „It is clear that a person applying for the issuing of the Prerogative Writ of M. must show that he has a real interest in the subject and that he is bona fide in making his application." Und in allerneuster Zeit wurde der Antrag der Korporation der City of London auf Erlaß eines Writ of M. gegen die Schätzungskommission (Assessment Committee) der City mit der Begründung abgewiesen, daß die Korporation als solche nicht an der Einschätzung interessiert sei (R. v. London (City) Assessment Committee (1907) 2 K. B. 764, C. A.) [1]).

1) Gänzlich irreführend sind die Behauptungen Redlichs, S. 734 Anm. 1, der, gerade im Hinblick auf die Prerogative Writs, behauptet, das englische Recht lasse die Popularklage im weitesten Sinne dieses Wortes zu. „Aus einer Handlung oder Unterlassung der öffentlichen Gewalt, die sich als Verletzung einer allgemeinen Rechtsnorm darstellt, wird jeder Staatsbürger zur Erhebung der Klage berechtigt. Mit andern Worten: das Interesse jedes Staatsbürgers an der Durchführung der Gesetze und der gesetzmäßigen Handhabung der öffentlichen Gewalt verdichtet sich im konkreten Falle unmittelbar zu einem „subjektiven öffentlichen Recht" und gibt nach englischem Rechte jedem Staats-

Damit hängt die weitere Voraussetzung zusammen, daß der Antrag bona fide gestellt sein muß und kein indirekter Zweck mit demselben verfolgt werden darf. „This is an application for a Writ of Mandamus and it is in our discretion whether or not it is granted. In a legal sense this is no bona fide application, as it is made for an indirect purpose“ (J. Grantham in R. v. Wimbledon Urban District Council (1897) 77 L. T. 600) [1]). Vor allem aber folgt aus der schon charakterisierten sekundären Natur des Writ, daß ein Antrag auf Erlaß eines M. abgewiesen wird, wenn der Antragsteller in anderer Weise auf gesetzlichem Wege sein Ziel erreichen kann, vor allem, wenn ihm ein anderes Rechtsmittel offensteht, das denselben Erfolg verspricht und nicht schwieriger zu erlangen ist [2]). Zu diesen Rechtsmitteln zählen auf dem Gebiet der Verwaltungsrechtspflege vor allem die Beschwerde (Appeal) an die Quarter Sessions [3]) und von den Prerogative Writs das Quo Warranto und das Certiorari. Natürlich wird auch kein M. gewährt, wo eine ordentliche Klage mit darauf folgender Vollstreckung denselben Erfolg haben würde. Streitig war dagegen bis in die letzte Zeit das Verhältnis des M. zu der Petition of Right, die, wie noch näher zu erörtern sein wird, keine ordentliche Klage ist, sondern deren Gewährung mindestens theoretisch von einem Gnadenakt der Krone abhängig ist. Die Streitfrage kam ausführlich zur Erörterung in dem Fall „Re Nathan“ [4]). Dort hob die erste Instanz auf den Charakter der Petition of Right als außerordentliches Rechtsmittel

---

bürger die prozessuale Legitimation zur Erhebung des Anspruchs aus diesem subjektiven Recht.“ Diese Ausführungen Redlichs sind sowohl für die niedere Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie für die Rechtskontrolle durch den High Court unrichtig. Wir haben schon bei der Besprechung des summarischen Verfahrens gegen „Nuisances“ gesehen, daß der einzelne durchaus nicht ohne weiteres dazu legitimiert ist, ohne spezielles Interesse einen Antrag auf Erlaß einer, eine Public Nuisance verbietende Verfügung bei einem C. o. S. J. anzubringen (oben S. 132). Dasselbe gilt aber für den Antrag auf Erlaß eines M. beim High Court. Die Umsetzung der theoretisch sehr schön klingenden Behauptung Redlichs in die Praxis würde ja auch mit großen Unzuträglichkeiten verbunden sein und der Chikane Tür und Tor öffnen.

1) Ebenso äußerten sich die J. J. Coleridge and Crompton in dem Fall R. v. Liverpool etc. Rail. Co (1852) 21 L. J. (Q. B.) 278 and 288.

2) „Which is not less convenient, beneficient and effective“ (Encyclopaedia, Art. Crown Practice S. 102).

3) „Where a party allows the time for giving notice of appeal to go by, he cannot obtain relief by another remedy such as M., as the right of appeal under the act is a more convenient and efficient remedy“ (R. v. Registrar of Joint Stock Companyes 52 J. P. 710).

4) Re Nathan, R. v. Inland Revenue Commissioners (1884) 12 Q. B. D. 461.

ab, dessen Gewährung im Ermessen der Krone liege und infolgedessen keinen vollgültigen Ersatz für ein M. zu bilden imstande sei. So erklärte J. DAY: „I may say further that I entertain a doubt whether a petition of right is a specific legal remedy. It is certainly not an absolute legal remedy what I understand as a legal remedy, though it is one carried out in the Courts of Law, for it is an appeal to the Crown to order an inquiry into the alleged claims of the suppliant, and it lies with the Crown to deal with that appeal as may seem right . . . I am of opinion . . that a petition of right is not a specific remedy, the existence of which should prevent the issue of the Writ of M. prayed for." Und seiner Ansicht schloß sich J. SMITH an: „Now, I do not think that a petition of right falls within the definition of a specific legal right or remedy. . . . . The petition of right to Her Majesty was simply a petition to the clemency of the Crown. . . It is not a specific right at all which the subject has . . . And what is more, supposing judgment to be given for the applicant on the petition of right, how is he to get execution against the Crown?" Dagegen vertrat der Court of Appeal in demselben Fall die entgegengesetzte Ansicht. Er betonte, daß die Gewährung der Petition of Right, falls der Anspruch gerechtfertigt sei, die konstitutionelle Pflicht des Attorney-General, und damit jede Willkür seitens der Krone ausgeschlossen sei. L. J. BOWEN bringt diesen Standpunkt sehr prägnant zur Geltung. „A petition of right when the Crown is willing to grant its fiat is as good a means of getting justice against the Crown as any that could be conceived. . . . . . everybody knows that this fiat is granted as a matter, I will not say, of right, but as a matter of invariable grace by the Crown whenever there is a shadow of claim, nay, more, it is the constitutional duty of the Attorney General not to advise the refusal of the fiat unless the claim is frivolous" [1]).

Abgesehen nun von diesem Prerogative Writ of M., dessen außerordentlicher Charakter noch heute hervortritt, hat die moderne Verwaltungsgesetzgebung für bestimmte Zwecke ein Mandamus-ähnliches Verfahren (in the nature of Mandamus) geschaffen, das den

1) Hier soll das Verhältnis von M. und Petition of Right nur insoweit berührt werden, als die Stellung des Antragstellers dadurch involviert ist. Eine klare Lösung der Frage über den Charakter der Petition of Right bringt die Entscheidung des Court of Appeal, die auf reine Zweckmäßigkeitserwägungen abhebt, nicht. Ueber den heutigen Charakter der Petition of Right und die damit zusammenhängende Anwendungsmöglichkeit des M. gegen die Krone vergl. hinten S. 195 ff.

außerordentlichen sekundären Charakter des Prerogative Writ of M. abgestreift hat[1]). Solche Bestimmungen, die meistens den Zweck haben, den Zentralbehörden Zwangsmittel gegen die Lokalbehörden an die Hand zu geben, finden sich in s. 299 P. H. Act 1875 und den ihr analogen Bestimmungen[2]) der Sanitätsgesetzgebung, ferner in s. 16 der Education Act. 1902 und in s. 11 der Local Loans Act 1875. Ferner kann unter s. 5 der J. J. Protection Act 1848 auf Antrag einer Partei eine Order „in the nature of a M." gegen einen Friedensrichter ergehen, „who refuses to do an act relating to the duties of his office"[3]). Im übrigen gilt aber für diese statutarische Form des M. das über den Prerogative Writ of M. Bemerkte[4]).

Das Verfahren hinsichtlich des Erlasses eines Writ of M. und einer Order in the nature of M. ist jetzt geregelt durch die C. O. R. 1906 ss. 49—69.

Ein Antrag auf Erlaß eines M. geht danach an einen Divisional Court der K. B. D. vermittelst einer Motion[5]), d. h. vermittelst eines mündlichen Antrags einer Partei in öffentlicher Verhandlung. In den Gerichtsferien geht der Antrag in eiligen Fällen auf eine Ladung der Gegenpartei zu einer Gegenerklärung derselben (Summons to show Cause)[6]) vor einem Judge in Chambers. Diese Ladung darf aber nur mit Genehmigung (Leave) des Richters erlassen werden. Der Antrag muß innerhalb einer angemessenen Frist eingebracht

---

1) „They have come into existence under statutory authority, either for the purpose of providing a method of procedure more convenient than that by the way of the Prerogative Writ or in order to provide a particular method of enforcing particular statutory obligations" (Encyclopaedia, Art. Crown Practice S. 104).

2) Vergl. dafür das nähere im dritten Abschnitt des ersten Teils S. 83 ff.

3) Unter ähnlichen Bedingungen kann auch gegen einen County Court Judge eine Order in the nature of a M. erlangt werden (County Courts Act 1888 s. 131). Ueber eine Order des H. C. in the nature of a M. unter s. 5 der S. J. Act 1857, vergl. oben S. 143.

4) „The present mode of proceeding under the statute is merely a substitute for the old Prerogative Writ of M., being a more speedy and economical remedy; but this remedy will only apply in cases where a M. would lie" (C. J. Campbell in R. v. Dayman [1857] 26. L. J. [M. C.] 128).

5) „A motion is generally, on account of its being made in Court, a somewhat more formal and expensive proceeding. It ist made by counsel, orally, without being necessarily previously intimated to the Court officials" (Baty, S. 197).

6) „The form of summons is that of an impersonal direction for the attendance of the necessary parties at chambers, at a given time, for the purpose particularised: it is also usual to add very shortly the grounds of the application" (Baty, S. 195).

werden, einige Bestimmungen schreiben für besondere Fälle bestimmte Fristen vor. Für das ganze Verfahren herrscht Anwaltszwang. Der mündliche Antrag in der Verhandlung muß durch „Affidavit", d. h. „eine schriftliche Erklärung, welche vor einer autorisierten Person unterzeichnet, und deren Inhalt vor derselben Person beschworen wird" [1]), unterstützt werden. Der Richter erläßt dann eine „Order Nisi" d. h. einen Beschluß, welcher die Gegenpartei zu einer Erklärung darüber auffordert, warum ein M. nicht gegen sie ergehen soll [2]). Diese Order wird außer der Gegenpartei auch dritten interessierten Personen zugestellt (who shall appear to be interested in or likely to be affected by the proceedings), außerdem aber allen Personen, an die das Gericht eine Zustellung anordnet [3]). Gegen den Antrag auftreten (show cause) kann außer der Gegenpartei auch jede beigeladene Person und jeder, der dem Gericht glaubhaft macht, daß er an dem Verfahren interessiert ist. Dringt der Antragsteller durch, so haften alle, die gegen den Antrag aufgetreten sind, mit für die Kosten (r. 51). Die Klagebeantwortungen (Statements in Answer) müssen ebenfalls wie der Antrag durch „Affidavit" belegt werden. Schlagen nun die Einwendungen gegen den Antrag auf Erlaß des Writ durch, so wird der Antrag abgewiesen (the order nisi [4]) will be discharged).

1) Vgl. Schuster, Die bürgerliche Rechtspflege in England, 1887, S. 110.

2) „The order nisi calls upon the party to whom it is directed to show cause why a Writ of M. should not issue, directing him to do the duty sought to be enforced" (Encyclopaedia, Art. Crown Practice S. 113).

3) C. O. R. r. 50. Vgl. die analogen Bestimmungen in der deutschen Gesetzgebung, z. B. § 21 des Badischen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 14. VI. 1884. „Die Unmöglichkeit, gegenüber dem allgemeinen Interesse der öffentlichen Ordnung den zivilprozessualen Parteigedanken festzuhalten, hat in sämtlichen neueren Gesetzgebungen zu höchst charakteristischen Vorschriften über die „Beiladungen" dritter Interessenten geführt, welche weit über die analogen Bestimmungen des Zivilprozesses hinausgehen, ja im Grunde den Parteigedanken zugunsten der öffentlichen Ordnung vollständig eliminieren" (Zorn, Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsarchiv, Bd. II S. 110). Es ist sehr interessant zu beobachten, wie sich die für das öffentlich-rechtliche Verfahren notwendigen und ihm charakteristischen besonderen Bestimmungen unabhängig von einander in Gesetzgebungen verschiedener Länder durchsetzen.

4) Neben dem in den C. O. R. 1906 gebrauchten Ausdruck „Order" findet sich in Gesetzen, Lehrbüchern und Entscheidungssammlungen der ältere Ausdruck „Rule". „So far as the authors know, the latter term is still always used in proceedings in court, the former in proceedings before a judge in chambers" (Scholefield and Hill, Appeals from Justices of the Peace, 1902, S. 303). — Hinsichtlich der verschiedenen Arten von Rules und Orders unterscheidet man: 1. Rules oder Orders of course, d. h. solche die im Crown Office auf Antrag einer Partei ohne weiteres ausgefertigt werden 2. Orders, die auf Grund

Diese Entscheidung ist durch Appeal anfechtbar (Jud. Act 1873 s. 19). Andernfalls ergeht eine Entscheidung des Gerichts, die dem Antrag stattgibt (the order will be made absolute for the issue of the writ). Letzteres ist die Praxis auch in zweifelhaften Fällen, da sich an diesen Beschluß des Gerichts bei dem Prerogative Writ of M. ein weiteres Verfahren anschließt. Dagegen hat das Verfahren über eine „Order in the Nature of M." mit dem Erlaß dieser „Rule absolute" sein Ende erreicht. Gegen den Erlaß der „Rule absolute" führt ein Appeal an den Court of Appeal (Jud. Act 1873 s. 19).

Hat der Antragsteller nun eine solche Rule absolute erwirkt, so kann er im Crown Office die Ausfertigung des Writ beantragen. Derselbe hat folgende durch die C. O. R. vorgeschriebene Form:

Writ of Mandamus.

George the Fifth by the Grace of God, &c.
to (Name der Person oder Behörde)
of

greeting.

Whereas by *(here recite Act of Parliament, or Charter, if the act required to be done is founded on either one or the other).* An whereas We have been given to understand and are informed in the King's Bench Division of Our High Court of Justice before Us that *(insert necessary inducement and averments).* And you the said were then and there required by *(insert demand)* but that you the said well knowing the premises, but not regarding your duty in that behalf then and there wholly neglected and refused to *(insert refusal)* nor have you or any of you at any time since *(repeat the demand)* , in contempt of Us and to the great damage and grievance of as We have been informed from their complaint made to Us. Whereupon We, being willing that due and speedy justice should be done in the premises as it is reasonable, do command you the said and every of you firmly enjoining you that you *(insert command)* or that you show Us cause to the contrary thereof, lest by your default the same complaint should be repeated to Us and how you shall have executed this Out writ make known to Us in Our said Court at the Royal Courts of Justice, London, forthwith then returning to Us this Our said writ, and this you are not to omit.

Witness, &c.

---

vorhergegangener Ladung und Verhandlung durch einen Judge in Chambers ergehen 3. Rules, die auf Antrag in öffentlicher Verhandlung (by the Court) ergehen. Wie wir also sehen, ist die Zweiteilung des Verfahrens in „open Court" einerseits und „Chambers" andererseits auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren durchgeführt. Ueber diese Zweiteilung im englischen Zivilprozeß vergl. KOELLREUTTER, Richter und Master, S. 26 ff.

To be indorsed.

By Order of Court (or of Mr Justice).
At the instance of
This writ was issued by, &c.

Der Regelfall ist also, daß in dem Writ befohlen wird, entweder die geforderte Verpflichtung zu erfüllen oder darzutun, daß dies geschehen ist. Fällt die letztere Möglichkeit einer Gegenerklärung auf die Behauptungen des Writ weg, ist also kein Return des Writ zulässig, dann liegt ein „Peremptory Writ" vor, dessen Erlaß in dem Ermessen des Gerichts liegt. Gegenüber einem solchen Peremptory Writ ist keine Beantwortung desselben mehr zulässig, ihm muß unbedingt gehorcht werden. Sonst erfolgt die Beantwortung (Return des Writ) seitens der Person, an die der Writ gerichtet ist, in folgender Form:

Return to Writ of Mandamus.

The answer of *(the parties to whom the writ is directed)* to this writ. We, the, etc. *(the Defendants)* to whom this writ is directed, do most humbly certify and return to our Sovereign Lord the King at the time and place in this writ mentioned, that we have, etc. *(when the return is an obedience to the writ, the words of the mandatory part of the writ should be recapitulated in the past instead of the future tense).* As by the said writ we are commanded.

(To be signed by the parties making the return, or a sufficient number to form a quorum, unless they be a corporate body, in which case it is sufficient to attach the corporate seal.)

Ist der Return nach der Ansicht des Gerichts absolut ungenügend (frivolous or vexatious), so kann es ihn für unzulässig erklären (quash it) und eine Entscheidung auf Erlaß eines Peremptory Writ fällen. Andernfalls kommt es zu einer nochmaligen mündlichen Verhandlung, auf Grund derer dann entweder der Antrag auf Erlaß eines M. endgültig abgewiesen wird, oder ein Urteil zugunsten des Antragstellers ergeht. Auf Grund dieses Urteils kann dann der Antragsteller im Crown Office die Ausstellung eines Peremptory Writ erwirken.

Eine Person, die den in einem Writ of M. ausgesprochenen Befehl erfüllt, ist gegen jeden daraus resultierenden Anspruch dritter und gegen jedes Verfahren geschützt. Wird dem in dem Writ ausgesprochenen Befehl seitens des dazu Verpflichteten nicht nachgekommen, so begeht er „Contempt of Court" [1]) und ist strafbar durch „Attachment" [2]). Ein Writ of Attachment ergeht an den

1) Ueber „Contempt of Court" vergl. GERLAND S. 826 ff.

2) „Attachment is a process from a court of record awarded by the Justices at their discretion on a bare suggestion or on their own knowledge against a

Sheriff und befiehlt ihm, die im Writ genannte Person zu verhaften und vor den Court zu stellen, gegen den der Contempt begangen wurde [1]). Die Form des Attachment ist folgende:

Writ of Attachment.

George the Fifth by the Grace of God, etc. to the sheriff of . . . greeting: We command you to attach C. D., so that you may have him before Us in the King's Bench Division of Our High Court of Justice, at the Royal Courts of Justice, London, to answer to Us for certain trespasses and contempts brought against him in Our said Court; and have you there then this writ. Witness, etc.

Abgesehen von der Verhängung dieser Zwangshaft gegen eine dem Writ ungehorsame Partei kann das Gericht aber auch den Antragsteller ermächtigen, die durch M. befohlene Handlung auf Kosten des widerspenstigen Adressaten des Writ selbst vorzunehmen oder durch dritte vornehmen zu lassen (Rules of the Supreme Court, Order 42 r. 30).

Alle Entscheidungen eines Divisional Court auf diesem Gebiet sind durch Appeal beim Court of Appeal anfechtbar, von dessen Entscheidung die Revision an das House of Lords geht. Der Court of Appeal kann prinzipiell die Einhaltung der Grenzen des einem Divisional Court hinsichtlich des Erlasses oder Nichterlasses eines M. eingeräumten Ermessens nachprüfen und bei Ermessensüberschreitung durch das Untergericht die Entscheidung desselben aufheben [2]). Eine solche Ermessensüberschreitung liegt z. B. nach

---

person, guilty of contempt, who is punishable in a summary matter" (Wharton's Law Lexicon, Art. Attachment).

1) Vergl. den sehr interessanten Fall R. v. Worcester Corp. etc. 1905, 3 L. G. R. 468, wo infolge eines durch den L. G. B. gegen den Council of Worcester erwirkten M. gegen die Mitglieder des Council derartige Haftbefehle ergingen: „The Council of Worcester having disobeyed a peremptory writ of M., issued on the application of the L. G. B., and requiring the corporation to execute certain works, the Court ordered writs of attachment against certain members of the council to issue, but to lie in the office for a limited period which had been extended from time to time. The Court now on an application of the corporation, which the L. G. B. did not oppose, being satisfied that the works were being proceeded with due diligence, ordered the writs to remain in the office and the matter to stand over generally, with liberty to apply."

2) Doch geschieht dies bei der allgemeinen Abneigung der englischen oberen Instanzen, die Entscheidung des Untergerichts umzustoßen, nur selten: „It has been truly said that a very strong case must be made out, before the exercise of the discretion can be overruled; the Court of Appeal must be satisfied that it has been wrongly exercised" (M. R. Jessel in R. v. Maidenhead Corporation (1882) 9. Q. B. D. 494, C. A.).

der Auffassung des Court of Appeal in der durch die Lage des Falles nicht gerechtfertigten Weigerung des Untergerichts, einen Peremptory Writ zu erlassen [1]).

Die Auferlegung und Verteilung der Kosten des Verfahrens liegt prinzipiell im Ermessen des Gerichts [2]). In der Regel, aber durchaus nicht immer [3]), muß die unterliegende Partei die Kosten tragen, wenn nicht besondere Gründe für eine andere Verteilung der Kosten sprechen. Nur die Krone zahlt keine Kosten und erhält solche auch nicht ersetzt [4]).

2. Der Writ of Certiorari.

Der Writ of Cert. ist das Kontrollmittel, vermittelst dessen der High Court das bei einer Unterbehörde anhängige Verfahren vor sein Forum zieht, um es einer rechtlichen Nachprüfung zu unterwerfen [5]). Daraus ergibt sich schon, daß durch Cert. nur die Nachprüfung richterlicher Akte (Judicial Acts) ermöglicht werden kann; die Nachprüfung von reinen Verwaltungsakten (Ministerial Acts) ist nicht Sache des High Court und deshalb durch Cert. nicht möglich.

Die Trennung von Ministerial und Judicial Acts hat nun aber der Praxis die größten Schwierigkeiten bereitet. Daß die Entscheidungen eines „Court“ [6]) immer unter die „Judicial Acts“ einzureihen seien, war allerdings nie zweifelhaft. Schwieriger gestaltet sich aber die Frage bei der Beurteilung der Entscheidungsgewalt

1) „The grant of a peremptory Writ of M. ist a determination of a Right according to the merits of the case, and not the determination of a matter of discretion, and is subject to review as if it were a decision in an action“ (R. v. All Saints Wigan (Churchwardens) (1876), 1 App. Cas. 611).

2) „The costs of and incident to all proceedings in the Supreme Court... shall be in the discretion of the court or judge (Rules of the Supreme Court, Order 65 r. 1., C. O. R. r. 261).

3) „It is in the discretion of the court to leave parties, proceeding by „prerogative writs“, to bear their own costs, even though they are successful“ (R. v. Harding (1890), 6. T. L. R. 175).

4) R. v. Canterbury (Archbishop), (1902), 2 K. B. 503.

5) „The writ of Cert. is the process, by which the K. B. D. in the exercise of its superintending power over inferior jurisdiction requires the judges or officers of such jurisdiction to certify or send proceedings into the K. B. D., whether for the purpose of examining into the legality of such proceedings or for giving fuller or more satisfactory effect to them, than would be done in the court below“ (Short and Mellor S. 14).

6) Vergl. über diesen Begriff das oben S. 127 A. 1 Bemerkte.

der Friedensrichter und der modernen Lokal- und Zentralbehörden, wie z. B. der County Councils und des L. G. B. Sie werden auch bei Ausübung ihrer sog. Quasi-Judicial Functions nicht als „Court“ angesehen[1]). Mangels dieses äußeren Unterscheidungsmerkmals hat es der Rechtsprechung große Schwierigkeiten bereitet, die „Judicial Functions“ der modernen Verwaltungsorganisationen von ihren „Ministerial Functions“ zu trennen. Dies zeigt sich am besten in der Beurteilung des rechtlichen Charakters des Beschlußverfahrens, hauptsächlich auf dem Gebiet der Konzessionserteilungen. So hatte im Jahre 1897 die berühmte Entscheidung Boulter v. Kent J. J. (1897) A. C. 556 den Rechtsgrundsatz aufgestellt, daß Friedensrichter, in ihrer Eigenschaft als Behörde zur Erteilung von Wirtschaftskonzessionen, nicht als „Court“ anzusehen seien. Lord Halsbury begründete damals seine Entscheidung mit folgenden Worten: „I believe, this case may be compendiously stated as raising the question, whether justices at a licensing meeting are a Court of S. J., and I am of opinon they are not. I do not think they are a court at all. The whole licensing system has been conducted under a code of its own .... I think in the whole course of legislation the distinction between a court and something which is not a court has been preserved.“ Im folgenden Jahr erklärte J. Wright in dem Urteil R. v. Sharman (1898) 1 Q. B. 578 den Beschluß der J. J. P. im Konzessionsverfahren direkt als „Administrative Function“, die durch Cert. nicht nachprüfbar sei[2]). Zustimmend, wenn auch weniger zuversichtlich, sprach sich die im selben Jahre ergangene Entscheidung R. v. Bowman (1898) 1 Q. B. 663 aus. Diese Entscheidungen fanden aber sehr bald unter den Richtern selbst heftige Opposition. So wurde ihre Richtigkeit bezweifelt durch L. J. Vaughan Williams in R. v. Nicholson (1899)

---

1) Für den L. G. B. spricht dies die Entscheidung Eccles v. Wirral Rural Sanitary Authority (1886) 17 Q. B. D. 107 sehr klar aus: „As to the observations of Lord Esher in the Pinarth case I should have thought that there was much weight in the argument, that the L. G. B. could not be treated as a court having exclusive jurisdiction in a case of this kind. It may be that, if a party chooses to resort to that tribunal, he should be bound by what it does. But that it should otherwise be conclusive is opposed to all principles. It is not a court. No procedure is pointed out, and the idea is that the Board are to pronounce what judgment they choose, though opposed to law and principle of equity, so long as they think it equity.“

2) „Further it seems to us that the decision of the Justices to grant the licence is not a judicial order which can be brought up by that process, but is a conclusion formed in the exercise of their administrative functions as the licensing authority.“

2 Q. B. 455 und R. v. Sunderland J. J. (1901) 2 Q. B. 370, durch Justice Wills in R. v. Bowman (1898) 1 Q. B. 663 und R. v. Cotham (1898) 1 Q. B. 802 und durch J. Channell in R. v. Manchester J. J. (1899) 1 Q. B. 571. L. J. Vaughan Williams legte dabei den Nachdruck auf die Tatsache, daß die Friedensrichter im Beschlußverfahren ihr richterliches Ermessen walten lassen müßten, dessen Ueberschreitung der Kontrolle des Obergerichts durch Cert. unterliege. „I can only say, speaking for myself, that, having regard to the general principles of the Common Law I should have been disposed to think that, wherever a body such as Justices have under the provisions of a statute to grant or withhold a certificate, such as a certificate for licence, and it appears from the statute that they have to exercise a judicial discretion in so doing a Cert. would lie to bring up the proceedings before them, in the case of erroneous exercise or excess of jurisdiction, whether they could or could not be said to have acted as a Court in the strict sense of the term“ (R. v. Sunderland J. J. (1901) 2 Q. B. 370). Schließlich wurde durch die Entscheidung R. v. Woodhouse (1906) 2 K. B. 501 die Frage dahin entschieden, daß der Beschluß der Friedensrichter im Konzessionsverfahren ein „Judicial Act“ im weitesten Sinne des Wortes sei und deshalb der Nachprüfung durch Cert. unterliege. Dagegen ist die Beurteilung der Konzessionstätigkeit der Grafschaftsräte auch jetzt noch zweifelhaft. So wurde in dem sog. „Empire Case“, R. v. London C. C. (1894) 71 L. T. 638 durch die Richter Charles und Wright der Erlaß eines Writ of Cert. gegen den London C. C. in seiner Eigenschaft als Konzessionsbehörde für „Music and Dancing Licences“ abgelehnt, wobei Justice Wright erklärte: „the Writ of Cert. is applicable to the judicial proceedings of Courts, but the County Council is not a Court and its proceedings are not judicial.“ Nachdem sich nun aber die Praxis für die Kontrolle der friedensrichterlichen Konzessionstätigkeit durch Cert. ausgesprochen hat, wird sie diese wohl auch auf die Konzessionstätigkeit der County Councils ausdehnen müssen[1]). Dagegen sind reine Verwaltungsgeschäfte der Friedensrichter und Lokalbehörden nicht durch Cert. nachprüfbar, wie z. B. die Ernennung eines Clerk of the Justices

1) So auch Encyclopaedia, Art. Crown Practice, S. 172, Anm. M. Ein anderes Beispiel ist die Ausfertigung von öffentlich rechtlichen Exekutionsbefehlen zur Eintreibung von Steuern (Distress Warrants to recover Rates) durch die Friedensrichter. Dieselbe wurde bisher als Verwaltungsakt aufgefaßt, gilt aber seit dem Jahre 1892 als verwaltungsgerichtlicher Akt eines Court of S. J. (Fourth City Mutual Building Society v. East Ham Churchwardens [1892] 1. Q. B. 661).

(R. v. Drummond etc. J. J., ex parte Saunders, 1 L. G. R. 567).

Am interessantesten ist natürlich die Kontrolle des H. C. mittelst Cert. über die Entscheidungsgewalt des L. G. B. Daß der L. G. B. nicht als „Court“ angesehen wird, haben wir schon erörtert. Bisher galten seine Entscheidungsfunktionen nur als „quasi-judicial“, deren rechtliche Nachprüfung durch Cert. vor dem High Court nicht stattfinden konnte. Neuerdings ist aber die Frage über die rechtliche Natur der Entscheidungsgewalt des Board von neuem aufgeworfen worden anläßlich seiner Tätigkeit als Central Pension Authority [1]). Zwei Fälle vor dem irischen High Court haben sich dabei sowohl über die Natur der Entscheidungen durch die Local Pension Committees, wie über die Stellung des Board als einzige Beschwerdeinstanz gegen die Entscheidungen dieser Committees ausgesprochen [2]). Der Fall R. (Sinnot) v. Wexford Pension Committee etc. (1909) L. R. Ir. K. B. 403 brachte allerdings die Frage, wie die Entscheidungen der Local Pension Committees aufzufassen sind, und ob dieselben durch Cert. nachprüfbar sind, nicht zu einer klaren Lösung. C. J. O'Brien, dessen Ansicht mehr zu der Betrachtung dieser Entscheidungen als nachprüfbare „Judicial Acts“ neigte, verhehlte doch keineswegs seine Bedenken gegen diese Auffassung. „I have dealt with the case on the assumption that orders of the Pension Committee are in the nature of judicial decisions which can be challenged by Cert.; but as to this, I confess, I am not free from doubt. I think it might with some plausibility at least be argued that these so-called orders are mere administrative minutes, not challengeable by Cert.“ Sein Kollege J. Gibson sprach sich deutlicher für die Auffassung dieser Entscheidungen als reine Verwaltungsverfügungen (Administrative Acts) aus: „I am not aware of any example of Cert. being extended to a case of the present type. The mere allowance, or disallowance, or stoppage of a pension, by a body such as the Pension Authority is very like an administrative act.“ Schwankt hier die Praxis noch, so hat sie sich in dem Fall R. (Pawley) v. The L. G. B. of Ireland (1909) L. R. Jr. 2 K. B. 440 dafür ausgesprochen, daß die Entscheidungsgewalt des Board unter der Old Age Pensions Act 1908 als „judicial“ der Kontrolle des H. C. mittels Cert. unterliege. Dieser Entscheidung, die auch für die englische Beurteilung der Rechtskraft von Verwaltungsakten von

---

1) Siehe oben S. 116/117.

2) Ein englischer Fall ist meines Wissens bisher noch nicht vor den High Court gekommen.

besonderem Interesse ist, lag folgender Tatbestand zugrunde: Einem Manne namens Pawley war seitens des zuständigen Local Pension Committee eine Altersrente von 2 sh die Woche zugesprochen worden, ohne daß Pawley innerhalb der gesetzlichen Frist von 8 Tagen, nach Zustellung des Beschlusses des Local Pension Committee an ihn, an den Board appelliert hätte. Die Verfügung des Local Pension Committee war infolgedessen in formelle Rechtskraft erwachsen. Späterhin wandte sich Pawley von neuem an das Local Pension Committee und beantragte die Erhöhung seiner Rente von 2 auf 5 sh. Da er keine Aenderung in seinen Lebensverhältnissen nachweisen konnte, die eine derartige Erhöhung gerechtfertigt hätte, so wies das Local Pension Committee den Antrag ab. Auf die dagegen eingelegte Beschwerde an den L. G. B. kam derselbe nach Prüfung der Sachlage zu der Ueberzeugung, daß Pawley auch seine bisherige Rente zu Unrecht bezogen habe und entschied dahin, daß er überhaupt keinen Anspruch auf Altersrente in irgendwelcher Höhe habe. Pawley stellte nun bei der K. B. D. des irischen High Court den Antrag, diese Entscheidung des L. G. B. durch Cert. für nichtig zu erklären. Während die beiden Richter des Divisional Court der K. B. D. sich nicht einigen konnten und aus diesem Grunde zu einer Abweisung des Antrags gelangten, gab der irische Court of Appeal dem Antrag statt und hob die Entscheidung des L. G. B. mittelst Cert. auf. Dabei wurde zunächst die Möglichkeit des Erlasses eines Cert. auf die Erwägung gestützt, daß der Board in Ausübung einer ihm durch Gesetz übertragenen richterlichen Entscheidungsgewalt gehandelt habe. So erklärte J. Holmes: „I am satisfied that this order was without jurisdiction; and as it purported to be made in the exercise of the *judicial function conferred by statute on the Board*, and would, or at least, might prejudice Pawley's right, it ought to be quashed by means of the Writ of Cert.“ Die Aufhebung der vorliegenden Entscheidung des L. G. B. aber wurde damit begründet, daß die erste Verfügung des Local Pension Committee nicht angefochten worden und infolgedessen, als „final and conclusive“, auch materiell rechtskräftig geworden sei. Die Entscheidungssammlung faßt das Resultat dieses Falles in folgende Worte: „Held, by the Court of Appeal, that the original decision of the Local Pension Committee, not having been referred to the Central Pension Authority, was final and conclusive under s. 17 (2) of the Old Age Pensions Act, 1908, and that accordingly the order of the Central Pension Authority depriving Pawley

of his pension was made without jurisdiction and should be quashed" [1]).

Die ganze bisherige Erörterung beweist die Schwierigkeiten, welche die englische Rechtsprechung hinsichtlich der Unterscheidung und Herausarbeitung der reinen Verwaltungs- und der verwaltungsgerichtlichen Tätigkeit der Verwaltungsbehörden hat. Dies zeigt sich auch darin, daß es gerade bei den Grenzfällen oft zweifelhaft ist, ob der auch reinen Verwaltungsakten gegenüber mögliche Writ of M. oder das nur gegen richterliche Akte gegebene Cert. im Einzelfalle das richtige Rechtsmittel darstellt [2]).

Dazu kommt nun aber noch, daß die moderne Gesetzgebung die Rechtskontrolle durch Cert. dadurch in festere Grenzen gebannt hat, daß sie sowohl in bestimmten Fällen einen Writ of Cert. für zulässig erklärt und damit jeden Zweifel an der Anwendbarkeit desselben ausschließt [3]), als auch unter einer Reihe von Bestimmungen die Unzulässigkeit eines Writ of Cert. für bestimmte Fälle ausdrücklich ausspricht.

Die erste Kategorie bezweckt vornehmlich eine Kontrolle der verschiedenen Selbstverwaltungskörper. So können z. B. Zahlungen einer Stadtverwaltung und eines County Council aus öffentlichen Mitteln durch Cert. der Nachprüfung durch den High Court auf ihre Rechtswirksamkeit unterworfen werden (Mun. Corp. Act 1882 s. 141, L. G. Act 1888 s. 80). Umgekehrt kann aber auch eine Lokalbehörde die Prüfungen und Beanstandungen der Auditors hinsichtlich ihrer Ausgabenwirtschaft durch Cert. zur rechtlichen Nachprüfung vor den High Court ziehen (Poor Law Amendment Act 1864 s. 35; L. G. Act 1894 ss. 57, 58; P. H. Act 1875 s. 247; L. G. Act 1888 s. 71; Education Act 1902, s. 18; Lunacy Act 1891 s. 18 und Metropolis Water Act 1902 s. 19 [4]).

---

1) Ueber die Streitfrage der „materiellen Rechtskraft" im deutschen Verwaltungsrecht vgl. die Zusammenstellung bei Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 1911, S. 164 ff. und 224 ff.

2) „It has become difficult of late years to determine, when to apply for a Cert. and when for a M. . . . Of late years this distinction has been somewhat ignored and M. has been granted, where the tribunal has made an order. Cert. lies to remove judicial acts only and not merely ministerial ones, whether founded or not on a judicial act (Short and Mellor, S. 38/39).

3) „As to some of these proceedings the question, whether Cert. would or would not have been available at Common Law in the absence of any statutory provision, is not free from doubt (Encyclopaedia, Art. Crown Practice, S. 173).

4) Ueber das Cert. unter der Poor Law Amendment Act 1834 ss. 105—108 zur Anfechtung von Poor Law Orders vgl. oben S. 87.

Ergänzend dazu ist nun aber die Nachprüfung der übrigen Akte von Selbstverwaltungskörpern, abgesehen von Zahlungen aus öffentlichen Mitteln, durch Cert. verboten. So bestimmt s. 220 Mun. Corp. Act 1882: „A conviction, order, warrant or other matter made or done or purporting to be made or done by virtue of this act shall not be quashed for want of form and shall not, unless it is an order of the council for payment of money out of the borough fund, be removed by Cert. or otherwise into the High Court." Dasselbe gilt durch s. 75 L. G. Act 1888 für das Gebiet der Grafschaftsverwaltung und durch s. 262 P. H. Act 1875 für das Gebiet der Sanitätsverwaltung. Aehnliches gilt für das durch einen Court of S. J. ausgeübte Verwaltungsstrafverfahren auf dem Gebiet der Wirtschaftskonzessionen. Jede derartige Verfügung eines Court of S. J. auf diesem Gebiet kann wohl durch Appeal an die Q. S., aber nicht durch Cert. an den High Court zur Nachprüfung gebracht werden (Licensing [Consolidation] Act 1910 s. 99 [2] und s. 102).

Daß damit die Entscheidungsgewalt von Verwaltungsbehörden auf sehr vielen und großen Verwaltungsgebieten der Kontrolle des High Court durch Cert. einfach entzogen wird, leuchtet ein. Jedoch bleibt die Funktion des Cert. als Rechtskontrolle bei Zuständigkeitsüberschreitungen bestehen und kann auch durch seinen Ausschluß mittelst positiver Gesetzesbestimmung nicht beseitigt werden [1]). Ferner muß das Recht der Krone auf Erlaß eines Writ of Cert. durch eine positive Gesetzesbestimmung ausdrücklich ausgeschlossen sein, wie überhaupt auf Antrag der Krone der High Court innerhalb seiner Zuständigkeit einen Writ of Cert. erlassen muß, während sonst prinzipiell der Erlaß eines Cert. im pflichtmäßigen Ermessen des Court liegt [2]).

1) „A clause in an Act of Parliament taking away the right of Cert. in a certain class of cases does not apply to an objection appearing on the face of the order of the inferior tribunal that they have acted outside their jurisdiction." (Ruling Cases, B. 3 S. 336). Vergl. hierzu auch den oben S. 168/169 erwähnten Fall R. (Pawley) v. The L. G. B. of Ireland, wo ein Cert. gegen den L. G. B. in seiner Eigenschaft als Central Pension Authority erging, obwohl s. 7 (2) der Old Age Pensions Act seine Entscheidung für „final und conclusive" erklärt. Daß diese Formel, der Appeal sei „final und conclusive", ganz allgemein bei Zuständigkeitsüberschreitungen versagt, spricht L. J. Turner in dem Fall Tinkler v. Wandsworth District Board of Works (1858) 22 J. P. 224 aus: „If a tribunal, having a limited jurisdiction, goes beyond that jurisdiction, it is unnecessary to resort to the appeal clause, as this court interferes for the purpose of restraining the exercise of powers beyond the jurisdiction of the bodies exercising them."

2) Encyclopaedia, Art. Crown Practice, S. 189/190: „The Writ of Cert. is

Die C. O. R. behandeln das Verfahren über den Erlaß eines Writ of Cert. in zwei getrennten Abschnitten. Der erste bezieht sich auf Cert. for Indictments, also in Strafsachen, und braucht hier nicht weiter behandelt zu werden. Der zweite erörtert in den rr. 20—31 das Verfahren bei Cert. for Convictions, Orders etc., d. h. für alle verwaltungsgerichtlichen Fälle, in denen ein Writ of Cert. ergehen kann.

Analog dem Verfahren mit M. wird der Antrag auf Erlaß eines Writ of Cert. in der Regel bei einem Divisional Court in öffentlicher Sitzung, in den Gerichtsferien bei einem Judge in Chambers gestellt. Der Antrag muß binnen sechs Monaten nach Erlaß der untergerichtlichen Entscheidung, die angefochten werden soll, gestellt werden (r. 21). Das Gericht lehnt dann entweder den Antrag ab (discharges the Rule), oder es erläßt eine „Order Nisi". Gegen diese Order kann der Beklagte (Respondent) dann wieder Einwendungen erheben (show Cause). Dringt er mit seinen Einwendungen durch, so hebt das Gericht die Order Nisi auf. Andernfalls erläßt es eine unbedingte Entscheidung für den Erlaß des Writ (makes the Rule absolute).

Der auf die Rule absolute ergehende Writ of Cert. hat folgenden Wortlaut:

George the Fifth by the Grace of God, of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and of the British Dominions beyond the Seas, King, Defender of the Faith, to *(here insert direction)* to A. B. (and C. D. and E. F.) and to every of them greeting: We being willing for certain reasons that *(here insert description of order or other proceeding to be removed from the order for the certiorari)* . . . . . . (as is said) be sent by you before Us, do command you, and every of you that you or one of you do send forthwith under your hands (*or* seals) or the hand (*or* seal) of one of you before Us, in the King's Bench Division of Our High Court of Justice at the Royal Courts of Justice, London, all and singular the said orders (*or* the said order) with all things touching the same as fully and perfectly as they (*or* it may) have been made by you (*or* some of you), and now remain in your custody or power, together with this Our writ, that we may cause further to be done thereon what of right and according to the law and custom of England We shall see fit to be done. Witness, Richard Everard, Baron Alverstone, at the Royal Courts of Justice, London, the day of in the year of Our Lord one thousand nine hundred and six.

Eine besondere, ähnliche Formulierung hat der an Friedensrichter ergehende Writ (C. O. R., Appendix Nr. 17).

---

granted as of course upon the application of the Attorney-General, acting on behalf of the Crown in all cases in which the court has jurisdiction over the subject-matter of the proceedings in the inferior court."

Auf den Erlaß des Writ erfolgt die Einsendung der in demselben geforderten Akten (Return des Writ) an den High Court, und nun stellt der Beschwerdeführer den Antrag, das Urteil zu kassieren (to quash). Ueber diesen Antrag findet eine neue kontradiktorische Verhandlung statt, und die Entscheidung des Gerichts ergeht dann entweder auf Bestätigung, Abänderung oder Kassierung des untergerichtlichen Urteils.

r. 23 sieht dann noch ein abgekürzteres Verfahren vor, wenn eine Entscheidung von Friedensrichtern, hinsichtlich deren dieselben keinen Sp. C. für den High Court formuliert haben, oder die Formulierung eines solchen abgelehnt haben, durch Cert. umgestoßen werden soll. Der Divisional Court kann dann nach Prüfung der Sachlage den Erlaß der Rule absolute mit dem Urteil, daß die untergerichtliche Entscheidung kassiert werde, verbinden und damit das zweite Verfahren nach dem Return des Writ gegenstandslos machen.

Cert. und Appeal an die Q. S. schließen sich prinzipiell nicht aus[1]). Aber r. 29 trifft die Bestimmung, daß ein Cert. nicht gewährt werden kann in Fällen, in denen ein Appeal an die Q. S. möglich ist, bis entweder die Frist zur Einlegung des Appeal verstrichen oder eine Entscheidung über den eingelegten Appeal erfolgt ist.

Hinsichtlich der Rechtsmittel gegen die Entscheidung eines Divisional Court und hinsichtlich der Kosten gilt das schon oben beim M. Bemerkte.

Neben diesen beiden Writs, die speziell zur Kontrolle der Verwaltung dienen, kommen die übrigen heute noch wirksamen Writs, nämlich die Information in the nature of a Quo Warranto und die Writs of Prohibition und Habeas Corpus nicht nur ausschließlich für die Kontrolle der Verwaltung in Betracht.

3. Das Quo Warranto[2]).

Eine Information in the nature of a Quo Warranto ist die moderne Form des alten Writ of Quo Warranto, vermittelst dessen Personen, die unbefugter Weise Aemter oder Hoheitsrechte (Office,

1) „If a statute, authorizing a summary conviction before a magistrate, gives an appeal to the sessions who are directed to hear and finally determine the matter, this does not take away the Cert., even after such an appeal made and determined“ (Ruling Cases, B. 5 S. 532). Vergl. aber den oben erwähnten Fall von s. 99 (2) und 102 Licensing (Consolidation Act) 1910, wo zwar ein Appeal an die Q. S. möglich, ein Cert. dagegen ausdrücklich ausgeschlossen ist.

2) Ueber die Geschichte des Q. W. vergl. Hatschek, Bd. II S. 629 ff.

Franchise or Liberty) usurpiert oder in Anspruch genommen hatten, nach ihrem Rechtstitel gefragt werden konnten.

Damit eine Information in der Art eines Q. W. gegen den unberechtigten Inhaber eines Amtes ergehen kann, müssen folgende Voraussetzungen gegeben sein:

1. das Amt muß entweder durch Charter der Krone oder durch Gesetz geschaffen sein;
2. es muß sich um ein öffentliches Amt handeln[1]);
3. es muß sich um ein Amt handeln, dessen Inhaber nicht ohne weiteres entfernt werden kann („Permanent Office" im Gegensatz zu „Removal at Pleasure"). Als ein solches Permanent Office wird z. B. auch das der Guardians of the Poor aufgefaßt (R. v. Hampton [1865] 6 B. and S. 923);
4. die Person, gegen welche sich das Q. W. richtet, muß der tatsächliche Inhaber des Amtes sein. Ein bloßer Anspruch darauf genügt nicht (R. v. Whitwell [1792] 5 Term. Rep. 85 und R. v. Pepper [1838] 7 Ad. and El. 745). Ist das Amt vakant und besteht nur ein Anspruch darauf, daß es wieder besetzt werde, so kann dies durch den Antrag auf Erlaß eines M. an die zuständige säumige Verwaltungsbehörde erreicht werden (Encyclopaedia, Art. Crown Practice S. 81).

Auch die Erlassung dieses Writ liegt im pflichtmäßigen Ermessen des High Court[2]).

Schließlich muß der Antragsteller ein Interesse an der Wahl, deren Resultat er durch Q. W. annullieren will, nachweisen (R. v. Briggs [1864] 11. L. T. 373). Ein Antrag auf Erlaß eines Q. W. gegen Personen, die als Vertreter einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft auftreten, kann nur seitens des Attorney-General im Namen der Krone gestellt werden[3]).

---

1) Diese Voraussetzungen betont sehr klar die Entscheidung Darley v. R. (1846) 12 Cl. and Fin. 520, H. L.: „A proceeding by information in the nature of Q. W. will lie for usurping any office, whether created by Charter of the Crown alone or by the Crown with the consent of Parliament, provided the office be of a public nature and a substantive office and not merely the function or employment of a deputy or servant, held at the will and pleasure of others."

2) So erklärt J. Blackburn in R. v. Ward (1873) L. R. 8 Q. B. 210: „The very object of requiring the information to be filed only with the express order of the Q. B. made in open court was that the court might in its discretion refuse to file an information when it would be vexatious to do so." Und ähnlich äußert sich derselbe Richter in R. v. Cousins (1873) L. R. 8 Q. B. 216.

3) Encyclopaedia, Art. Crown Practice S. 135. Also auch hier ist gerade

Das Verfahren ist geregelt in den C. O. R. rr. 40—48. Der Antrag auf Erlaß einer Information in the nature of a. Q. W. wird an einen Divisional Court durch „Motion" gestellt. Ein Antrag in Chambers ist in diesem Verfahren nicht vorgesehen. Das Gericht erläßt dann eine Order Nisi. Das folgende Verfahren ist dasselbe wie bei M. und Cert., indem der Court nach Prüfung des Return entweder den Antrag endgültig abweist oder die Genehmigung zur Einreichung der Information beim Crown Office erteilt. Tritt der Attorney-General im Namen der Krone als Antragsteller auf, so reicht er von amtswegen eine Information bei dem Gericht ein (filing an ex officio information) und bedarf nicht der vorherigen gerichtlichen Genehmigung dazu. Ist die Information eingereicht, so erhebt sich eine neue kontradiktorische Verhandlung, die sich in den Formen einer gewöhnlichen Zivilklage abspielt (r. 125). Will oder kann der Beklagte sich nach Einreichung der Information durch den Kläger nicht mehr verteidigen, so kann er auf das innegehabte Amt durch Erklärung vor Gericht (Disclaimer) verzichten und so den Erlaß eines Urteils gegenstandslos machen, muß aber die Kosten des Verfahrens tragen (r. 48).

Besonders geregelt ist das Verfahren gegen eine Person, deren Berechtigung zur Innehabung eines städtischen Amtes angegriffen wird. Der Antrag muß in diesem Fall innerhalb von zwölf Monaten, nachdem der Anfechtungsgrund eingetreten ist, gestellt werden. Die Stellung des Antrags muß dem betr. Amtsinhaber mindestens zehn Tage vor dem Erscheinen des Antragstellers vor Gericht mitgeteilt werden (s. 225 Mun. Corp. Act 1882). Diese Bestimmung gilt durch s. 75 L. G. Act 1888 sinngemäß auch für den Grafschaftsrat[1]).

Ueber Appeal und Kosten gilt das beim M. Bemerkte.

---

in den praktisch wichtigsten Fällen die von Redlich behauptete Popularklage (oben S. 157 Anm. 1) ausgeschlossen.

1) In jedem Falle geht eine Information in the nature of a Q. W. nur gegen Inhaber eines Amtes. Soll die Vornahme einer gesetzmäßig vorzunehmenden Wahl erzwungen werden, so muß ein M. erwirkt werden (s. 225 [2] Mun. Corp. Act 1882). Wird eine Wahl deshalb angefochten, weil der Gewählte schon im Moment der Wahl die nötigen Qualifikationen nicht besessen habe, so ist dafür eine Election Petition das richtige Rechtsmittel; „yet the remedy by Q. W. is left untouched, where a person becomes disqualified after election, or where there is a continuous disqualification — in other words, where the objection is a continuous holding of the office by the person disqualified" (Encyclopaedia, Art. Crown Practice S. 133). Immerhin ist durch die Election Petition die praktische Bedeutung des Q. W. in den Hintergrund getreten. „Where a Petition will lie, Quo Warranto will not" (J. Smith in the Queen v. Morton [1892] 1 Q. B. 41).

4. Der Writ of Prohibition.

Das Anwendungsgebiet des Writ of Prohibition beschränkt sich auf „Inferior Courts“. Seine Aufgabe ist, das weitere Verfahren vor Courts, die ihre Zuständigkeit überschritten haben oder überhaupt ohne Zuständigkeit handeln, zu inhibieren. Dies kann auch nur in bedingter Form geschehen, „quosque“, d. h. bis der betr. Court seine Entscheidung ändert.

Der Writ of Pr. ist kein „Writ of course“, d. h. er muß nicht auf Antrag ohne weiteres erlassen werden. Aber es steht nicht im Ermessen des High Court, den Erlaß des Writ abzulehnen, wenn eine Ueberschreitung der Zuständigkeit seitens des Inferior Court feststeht. In diesem Fall muß der Writ (as of right) erlassen werden[1]).

Da der Writ of Pr. nur an „Courts“ ergehen kann, so unterliegen nach der neusten Rechtsprechung Licensing Justices der Kontrolle durch ihn nicht (vgl. R. v. Tolhurst, ex parte Farrel, [1905] 2. K. B. 478). Ebenso wurde der Erlaß eines Pr. gegen den Board of Trade von L. J. Lopes in der Entscheidung Re Grosvenor and West End Railway Terminus Hotel Co. (1897) 76 L. T. 337 abgelehnt. Das gleiche gilt für einen County Council in Ausübung von „Judicial Functions“ (R. v. London C. C. [1893] 2 Q. B. 454, C. A.). Ob ein Pr. gegen den L. G. B. geht, ist bisher nicht entschieden und deshalb zweifelhaft (Encyclopaedia, Art Crown Practice S. 152 Anm. P.), aber wohl zu verneinen, da der L. G. B. auch bei Ausübung seiner „Judicial Functions“ nicht als „Court“ fungiert[1]).

---

1) Gut ausgeführt wird dies durch Lord Halsbury in dem Falle Farquharson v. Morgan (1894) 1 Q. B. 552, C. A.: „It has long been settled that, where an objection to the jurisdiction of an inferior Court appears on the face of the proceedings, it is immaterial by what means and by whom the Court is informed of such objection. The Court must protect the prerogative of the Crown and the due course of administration of justice by prohibiting the inferior Court from proceeding in matters, as to which it is apparent that it has no jurisdiction . . . I find no authority justifying the witholding of a Writ of Pr. in such a case.“ Und ähnlich drückt sich L. J. Lopes aus: „This case raises the much vexed question whether the grant of Pr. is discretionary, or whether it is demandable of right . . . The result of the authorities appears to me to be this: that the granting of a Prohibition is not an absolute right in every case where an inferior tribunal exceeds its jurisdiction, and that, where the absence or excess of jurisdiction is not apparent on the face of the proceedings, it is discretionary with the Court to decide whether the party applying has not by laches or misconduct lost his right to the Writ to which under other circumstanees he would be entitled.“

2) Dies spricht auch L. J. Fitz Gibbon bei Besprechung der Befugnisse des irischen L. G. B. hinsichtlich des Erlasses von Provisional Orders incidenter aus:

Dagegen ist der Erlaß eines Writ of Pr. z. B. möglich an Quarter- und Petty Sessions sowie an die Railway Commissioners (Encyclopaedia, Art. Crown Practice S. 150).

Das Verfahren ist geregelt durch die C. O. R. rr. 70, 71 und 126. Der Erlaß eines Writ of Pr. ist allerdings nicht auf die Crown Side der K. B. D. beschränkt, obschon in der Regel der Erlaß des Writ dort erfolgt. Er kann vielmehr durch jeden Richter und jede Abteilung des High Court erlassen werden [1]).

Die Stellung des Antrags durch „Motion“ in „Open Court“ und „Summons“ in „Chambers“ ist dieselbe wie beim M. und Cert. (r. 70). Ist der Fall absolut klar (on special circumstances shown), so kann nach Ermessen des Court oder des Judge in Chambers schon auf einseitigen Antrag (ex Parte) eine unbedingte Entscheidung (Rule absolute) für den Erlaß des Writ ergehen (r. 71). Andernfalls folgt wieder auf den Erlaß einer Order Nisi die Gegenerklärung (show Cause), und nach mündlicher Verhandlung wird der Antrag dann entweder abgelehnt oder eine Rule Absolute erlassen. Mit dem Erlaß des Writ ist das Verfahren beendigt.

5. Der Writ of Habeas Corpus.

Der Writ of H. C. ist ein außerordentliches Rechtsmittel, vermittelst dessen Freiheitsentziehungen irgendwelcher Art vom High Court auf ihren Rechtsgrund nachgeprüft werden können [2]).

„Though on the facts of this case, I think it unnecessary and inexpedient to decide that the L. G. B., in exercising its functions as to Provisional Orders, is exonerated from the restraining liability to Prohibition, I intimate no opinon that the Board, in exercising such functions, is a ‚Court‘ or that purely legislative powers, or powers of promoting legislation, are, on principle, subject to Prohibition. On the contrary, I incline to think that such powers, in their very nature, are not powers of determination, and are not properly subject to restraint by way of Prohibition.“ (Re L. G. B., ex parte Kingstown Commissioners [1885] 18 L. R. Ir. 509, C. A.) Vergl. ferner auch R. v. Hastings Local Board of Health (1865) 6 B. and S. 401.

1) „Since the Iudicature Acts by which all the courts were merged together, Writs for Prohibition are usually moved for from the Crown Side of the Q. B. D., but there is nothing necessarily confirming Prohibition to Crown Practice“ (L. J. Bowen in The Recepta [1893] P. 262/63, C. A.) Dasselbe spricht L. J. Lopes in der Entscheidung L. v. London County J. J. and London C. C. (1894) 1 Q. B. 457, C. A., aus.

2) „The Writ of H. C. ad subjiciendum which is commonly known as the Writ of H. C., is a prerogative process for securing the liberty of the subject by affording an effective means of immediate release from unlawful or unjustifiable detention, whether in prison or in private custody“ (Encyclopaedia, Art. Crown Practice S. 39).

Außer diesem bekanntesten Writ of H. C., der, als eine Art Bollwerk englischer Freiheit[1]), eine über seine Bedeutung in der täglichen Praxis hinausreichende Berühmtheit erlangt hat, gibt es noch eine Anzahl anderer Writs of H. C.[2]), die aber nur für strafrechtliche Zwecke in Betracht kommen.

Wie der Writ of Pr., so ist auch der Writ of H. C. ein „Writ of right“, aber nicht „of course“, d. h. er muß nur von dem Gericht erlassen werden, wenn die Voraussetzungen, deren Prüfung Sache des Gerichts ist, dafür gegeben sind[3]). Verschiedene Gesetze haben besondere Bestimmungen über den Erlaß dieses Writ getroffen, so vor allem das Statute Car. 1., c. 10, s. 6 und die Habeas Corpus Acts 1679 und 1816. Wenn nun der Writ auch seine Hauptbedeutung auf strafrechtlichem Gebiet hat, so erstreckt sich doch sein Anwendungsgebiet auch auf verwaltungsrechtliche Fälle (Civil Cases). So kommt er z. B. zur Anwendung bei Irrensachen, wenn ein Irrer nach eigener Behauptung, ohne geisteskrank zu sein, wider seinen Willen in einer Anstalt festgehalten wird[4]). Andere Fälle für den Erlaß eines H. C. sind gegeben, wenn Kinder, Mündel oder Ehefrauen den Eltern, Vormündern oder Ehegatten wider ihren Willen vorenthalten werden (Encyclopaedia, Art. Crown Practice S. 52—54).

Das Verfahren ist geregelt durch die C. O. R., die durch die alten Bestimmungen ergänzt werden. Der Antrag auf Erlaß des H. C. wird, wie bei den übrigen Prerogative Writs, durch Motion oder Summons gestellt[5]). Der Court, resp. der Judge in Chambers, kann direkt nach Prüfung des Gesuchs eine Rule absolute für den Erlaß des Writ bewilligen. Andernfalls wird das gewöhnliche Verfahren mit dem Erlaß einer Order Nisi eingeleitet; dieses bildet in der Praxis die Regel.

Schon vor Erlaß des Writ kann das Gericht unter Umständen die vorläufige Freilassung des Antragstellers anordnen (r. 225). Der Writ muß seitens der Gegenpartei beantwortet werden (returned), worauf dann die endgültige Entscheidung des Gerichts ergeht.

1) „It is this fact which makes the prerogative Writ of H. C. of the highest constitutional importance, it being a remedy available to the meanest subject against the most powerful“ (Encyclopaedia, Art. Crown Practice S. 40).

2) Sie sind aufgezählt bei HATSCHEK, Bd. II S. 614 oben.

3) Vergl. Hobhouse's Case 3 B. and Ald. 420.

4) Vergl. dazu den Fall Re Elton (1896), Times vom 1. Mai 1896.

5) Die Motion auf Erlaß eines H. C. hat den Vortritt vor allen anderen Anträgen an demselben Terminstag. „As the liberty of the subject is affected it — nämlich die Motion — is entitled to precedence over all other motions on the same day“ (Encyclopaedia, Art. Crown Practice S. 57).

Der Appeal, die Kostenfrage und das Verfahren bei Ungehorsam gegen den Writ sind ebenso wie beim M. geregelt.

Betrachten wir nun die praktische Bedeutung der Prerogative Writs als Kontrollmittel über die Verwaltung im Lichte der Statistik, so ergibt sich folgendes Bild[1]):

Nature of Writ	Before Divisional Court	Before Judge in Chambers	Total	Writ Refused	Writ Granted	Writ Issued
Writs of Mandamus	26	—	26	13	13	3
Proceedings in the Nat. of Mandamus	18	—	18	8	10	—
Writs of Prohibition	4	28	32	7	15	7
„ „ Certiorari	22	—	22	13	8	8
„ „ Habeas Corpus ad Subjiciendum	4	21	25	6	7	4
Total	74	49	123	47	53	22
Jährlicher Durchschnitt 1904—1908	98,6	55,2	153,8	53,2	58,2	25,4

Dazu kommen noch im Jahre 1908 9 Fälle, in denen Orders, Convictions etc. durch Cert. an den High Court zur Entscheidung gebracht wurden. In 5 Fällen wurde die unterinstanzliche Entscheidung vom High Court bestätigt, in 4 aufgehoben. Rechnen wir dazu noch die Entscheidungen mit Sp. C., so kommen wir auf etwa 300 Fälle im Jahr, in denen die Rechtskontrolle des High Court über die Verwaltung in Erscheinung tritt. HATSCHEK[2]), der ungefähr dieselbe Zahl herausrechnet, hält sie zum Vergleich gegen die 9000 Urteile des preußischen Oberverwaltungsgerichts im Jahre 1903. Dieser Vergleich hinkt aber in verschiedener Hinsicht. Zunächst ist die Zahl von 300 Entscheidungen des H. C. als oberstes Verwaltungsgericht für englische Verhältnisse nicht so gering, wie HATSCHEK das glauben machen will. Das zeigt ein Vergleich mit der englischen Rechtsprechung in Zivilsachen. Wenn man nämlich in Zivilsachen dasselbe Experiment macht und die Zahl der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen gegen die des Court of Appeal und des House of Lords hält, so ergibt sich ein ähnliches Verhältnis. Auf die Gründe dieser Erscheinung, wie vor allem die hohen Kosten, die auch der obsiegenden Partei niemals vollständig ersetzt werden, kann hier nicht weiter eingegangen werden. Dazu kommen noch für die Prerogative Writs die unleugbaren Nachteile, auf die auch HATSCHEK[3]) mit Recht hinweist, nämlich die durch die Nachahmung des kanonischen Pro-

1) Bd. II S. 635. 2) Civil Judicial Statistics 1908, S. 96.
3) Bd. II S. 633 ff.

zesses bedingte Schwerfälligkeit, Weitläufigkeit und Kostspieligkeit des Verfahrens. Auch das ist richtig, daß der Sp. C. und die erleichterten Formen der Writs diese Nachteile nicht wesentlich beseitigt haben, wenn durch sie auch die Tendenz, die Prerogative Writs zu ordentlichen Klagemitteln zu stempeln, schärfer hervorgetreten ist.

Trotz alledem sind nun aber für die Verwaltung die Entscheidungen, die hauptsächlich durch Sp. C., M. und Cert. an den High Court gelangen, von höchster prinzipieller Bedeutung. Das erhellt auch aus der öfters geübten Praxis des L. G. B. [1]), über streitige oder unsichere Rechtsfragen, über die der Board oder die Local Authorities im ungewissen sind, in wechselseitigem Einverständnis eine Entscheidung des High Court zu provozieren, um darauf dann die einzuhaltende Verwaltungspraxis zu gründen.

Andererseits darf man nicht vergessen, daß der ausgesprochene Charakter des M. als sekundäres außerordentliches Rechtsmittel seiner Anwendung von vornherein enge Grenzen zieht [2]). Dazu kommt nun aber die weitere sehr wichtige Tatsache, daß gerade die rechtliche Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen durch Cert. vor dem High Court durch die moderne Gesetzgebung für eine Reihe der wichtigsten Verwaltungsgebiete vollkommen ausgeschaltet und auf einen „Rekurs wegen Machtüberschreitung“ (Excess of Jurisdiction) beschränkt worden ist [3]). Für diese Verwaltungsgebiete sind eben die Q. S. und der L. G. B. in die Stellung von Verwaltungsgerichten zweiter Instanz eingerückt [4]).

Gerade diese positiven Bestimmungen der parlamentarischen Gesetzgebung haben nun aber die Stellung der Courts als Rechtskontrolle der Verwaltung ganz bedeutend geschwächt. Nicht nur die Friedensrichter, sondern auch die Courts haben zugunsten der neuen Zentralbehörden an Boden verloren [5]), da die Entscheidungen der letzteren

1) Nach Mitteilungen aus dem L. G. B.

2) „The presence of so many conditions reduces the authority of the Judiciary over the Executive to something very small“ (Lucas, The immunity of the Crown from Mandamus, Law Quarterly Review, Bd. 25 S. 290).

3) Oben S. 171.

4) Diese Erscheinung müßte natürlich bei einem statistischen Vergleich mit den deutschen Verhältnissen mitberücksichtigt werden. Aber alle derartigen Vergleiche, die so verschiedenartige Institutionen gegeneinander halten, sind ziemlich wertlos.

5) Laferrière, Bd. I S. 106 gibt die hier geschilderte Entwicklung zu, warnt aber vor einer Ueberschätzung derselben. Aber auch er gibt nicht an, in welcher Weise die rechtsprechende Tätigkeit der Zentralbehörden mit der alten Stellung der Courts in Einklang zu bringen ist: „Cette introduction dans

fast immer endgültig sind, und, abgesehen von dem Rekurs wegen Machtüberschreitung, überhaupt keiner Nachprüfung mehr unterliegen.

Ist so die praktische Bedeutung der Rechtskontrolle der Courts über die Verwaltung durch die neuste Entwicklung stark in den Hintergrund getreten, so bleibt doch ihre ideelle Bedeutung für die Erhaltung der Rechtsstaatsidee noch außerordentlich groß. Noch heute gelten die Courts als die Hüter der Verfassung und des gesamten Rechtslebens in England, und noch heute bildet dort die „Rule of Supremacy of the Law“ den Grundpfeiler des ganzen Verhältnisses von Justiz und Verwaltung.

Wie sich nun dieses Verhältnis im Vergleich zu der kontinentalen Entwicklung heute gestaltet, und inwiefern die geschilderten Neuschöpfungen die Stellung der einzelnen Gewalten zu einander beeinflußt haben, soll die Schlußbetrachtung unserer Untersuchung bilden.

---

le droit administratif anglais, d'éléments tout nouveaux, que de longues traditions semblaient en exclure, et que l'avenir ne fera probablement que developper est assurément digne d'attention. Mais il ne faut pas en exagérer la portée et croire que le rôle prépondérant, qui appartient aux cours judiciaires a cessé d'exister. Si l'on ne s'en rapporte plus uniquement à elles du soin d'assurer la sanction des règles administratives nouvelles ce n'est pas par défiance, mais celeritatis causa, et comme conséquence de la creation d'un pouvoir hiérachique dont les attributions rappelent dans beancoup de cas célles d'un juge. L'application litigieuse des lois administratives et les mesures de contrainte qu'elles peuvent rendre necessaires, non continuent pas moins d'appartenir en principe et le plus souvent en pratique aux cours de justice.“ Gerade die LAFERRIÈRE noch unbekannte neuste Entwicklung der Verwaltungsrechtsprechung läßt die Frage doch nicht so einfach erscheinen, wie er das glauben machen will.

Schluß.

Das Verhältnis von Justiz und Verwaltung im modernen England im Vergleich zu der kontinentalen Entwicklung in Frankreich und Deutschland.

Wenn wir das heutige Verhältnis von Justiz und Verwaltung in England und seine Beeinflussung durch die neue Verwaltungsorganisation und durch die Funktionen der neuen Zentralbehörden richtig würdigen sollen, so müssen wir uns zunächst wieder die historische Entwicklung vor Augen stellen, welche die Gestaltung dieses Verhältnisses maßgebend beeinflußt hat.

Unsere historische Betrachtung deutete schon darauf hin, daß in der Etablierung der Souveränität des Parlaments auf dem Gebiet der Gesetzgebung das Hauptresultat der Revolutionsperiode zu erblicken ist. Mit der Beseitigung der Sternkammer fiel die Verwaltung als solche bis in die neuste Zeit überhaupt nicht als maßgebender Faktor ins Gewicht, sondern es waren hauptsächlich die Verhältnisse zwischen dem Parlament als nunmehr alleinigem gesetzgebenden Faktor und der mindestens theoretisch zu Uebergriffen in das Gebiet der Gesetzgebung geneigten Justiz, die einer Regelung bedurften. Wir haben gesehen, daß die friedliche Auseinandersetzung des Parlaments mit den Common Law Courts die Ueberordnung und Kontrolle des ersteren über die Courts endgültig begründete. Allerdings tritt diese Kontrolle über die Courts de facto nur selten in Erscheinung, da in der Regel das ausgesuchte Richtermaterial, vor allem der persönliche Takt der Richter bei Ausübung ihrer Funktionen, eine „Dienstaufsicht" über sie überflüssig macht[1]).

---

1) Der letzte Fall, in dem das Benehmen eines Richters des High Court im Parlament zur Sprache kam, war der des Ende 1911 verstorbenen Richters GRANTHAM. Derselbe hatte als Wahlrichter (Election Judge) im Jahre 1906 in dem sog. Great Yarmouth Case sein Votum zweifellos durch seine persönliche politische Ueberzeugung unbewußt beeinflussen lassen. Diese Tatsache

Andererseits blieb aber auch die Rechtskontrolle der Courts über die Verwaltung ungeschmälert und dies um so mehr, als die parlamentarische Gesetzgebung, das „Statute Law", bis in die neuste Zeit nicht neben dem durch die Rechtsprechung der Common Law Courts geschaffenen Recht (Case Law) zur Geltung kommen konnte[1]). Denn noch nach der Revolution und das ganze 18. Jahrhundert hindurch war das Statute Law beinahe ausschließlich kasuistisch und deshalb stark minderwertig, was auch die Mißachtung, die ihm zum Teil seitens der Richter entgegengebracht wurde, erklärt[2]).

---

bildete schon im selben Jahre den Gegenstand einer Anfrage im House of Commons. Als Grantham nun im Februar des Jahres 1911 anläßlich einer Adresse an die Grand Jury von Liverpool auf diesen Fall zurückkam und dabei nicht nur die Politiker, sondern auch den Spruch seines Kollegen (Justice Channel) in dem Great Yarmouth Case scharf kritisierte, führte dies zur folgenden Verhandlung im Parlament (Bericht der Morning Post vom 9. II. 1911): „Mr. Morrell asked the Prime Minister whether he had seen the report of a speech made by Mr. Justice GRANTHAM, and whether the Government proposed to take any steps in the matter. Mr. Asquith: I have read the report of what Mr. Justice GRANTHAM said at Liverpool yesterday. This House is very scrupulous to discourage anything in the nature of censure or even of comment within its walls on the doings or sayings of his Majesty's Judges. But there is a reciprocal obligation on the part of the judges, not to take advantage of the immunities of their judicial position to reflect upon the proceedings of this House or its Members. That obligation, usually so loyally recognised on the Bench, appears on this occasion to have been signally violated and while I should, as at present advised, deprecate the matter, being treated as one of privilege, I would ask the House to allow his Majesty's Government time to consider the best way of dealing with what is happily a unique situation." Weitere Konsequenzen als diese scharfe Zensur durch den Prime Minister im Parlament hatte das Benehmen des verstorbenen Richters jedoch nicht.

1) Ueber das Verhältnis dieser beiden Rechtsquellen vergl. die Bemerkung von JOHN FORREST DILLON in dem Aufsatz „Bentham's Influence in the Reforms of the 19. Century" (Select Essays in Anglo-American 'Legal History by varions authors in 3 Volumes, 1907, Bd. I S. 512): „We have now, and for centuries have had, two wholly independent manufacturies of law — the legislature professedly making statute law, the courts silently making case-law; and this without any unity of conception, plan or action".

2) Vergl. FREUND, Jurisprudenz und Gesetzgebung, JahrbOeffR. Bd. II S. 659. FREUND weist darauf hin, daß heute diese Mängel der Gesetzgebung verschwunden seien, und daß vor allem die Ausbildung der parlamentarischen Regierungsform auf die Technik der Gesetzgebung stark eingewirkt habe. Aehnlich Lord Shaw S. 54 ff., der weiterhin (S. 62) betont, daß mit der Ausbildung einer Gesetzgebungstechnik auch die Kritik der Gesetze durch die Richter nachgelassen habe: „In our day judicial observations from the bench as to inartistic drafting grow fortunately fewer .... and the causticity of comment upon Parliamentary labours — which so often equated with slenderness of Parliamentary experience — is passing away".

Erst die moderne Gesetzgebung tritt als ebenbürtiger Partner dem Judge-made Law zur Seite und ist ihm heute darin überlegen, daß sie als Ausfluß der Allmacht des Parlaments erscheint und deshalb keiner Nachprüfung durch die Gerichte unterliegt [1]). Gerade auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts aber ist die gesetzgeberische Tätigkeit des Parlaments in der modernen Zeit besonders fruchtbar gewesen und auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts ist deshalb auch das Judge-made Law hinter dem Statute Law am weitsten zurückgetreten. So muß man wohl heute im Parlament — nach der Parliament Act 1911 [2]) eigentlich nur noch im House of Commons — den Brennpunkt des öffentlichen Lebens und die Hauptwerkstätte des öffentlichen Rechts in England erblicken.

Trotzdem wirkt aber die historisch gewordene Stellung der heute in der K. B. D. des High Court vereinigten früheren Common Law Courts noch auf die jetzigen Verhältnisse stark ein und kann allein erklären, daß noch heute in England die Kontrolle der Verwaltung durch die Justiz als beinahe unbestrittenes Dogma gilt. Unterstützt wird diese Anschauung dabei schon rein äußerlich durch die gehobene Stellung der höchsten Gerichtshöfe und ihrer Richter. Der ganze Nimbus, welcher die englischen höchsten Gerichte als Hüter der Freiheit noch heute umgibt, verbunden mit der äußeren glänzenden Position der hohen Richter, schließlich das Hervorgehen der Richter aus dem Anwaltstande, dessen hervorragende Mitglieder auch auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens und der Politik eine führende Rolle spielen, bilden die Hauptgründe, die eine Kontrolle der Verwaltung durch diese Gerichtshöfe durchaus am Platz erscheinen lassen [3]). LOWELL [4]) charakterisiert sehr

1) Für den fundamentalen Unterschied, der darin in der Stellung des höchsten amerikanischen Gerichtshofs und der englischen Gerichte besteht, vergl. FREUND, a. a. O S. 659 ff. und Lord SHAW S. 27 ff. Lord SHAW (S. 28/29) macht es absolut klar, daß es in England gegen einen gesetzlichen Akt des Parlaments ein gesetzliches Korrektiv heute nicht mehr gibt: „The corrective of the action of Parliament as a human and fallible institution is not a legal corrective — lies not with the judiciary; but is, and is alone, a constitutional corrective — lies, and lies alone, with Parliament itself — acted upon by a fresh wave of public opinion, a higher sense of duty, a wider range of experience, or a broader perspective in the regions of applied justice".

2) Ueber das Zustandekommen und die Bedeutung dieses Gesetzes vergl. den Bericht von MENDELSSOHN-BARTHOLDY „Vor und nach der Parlamentsbill" im JahrbOeffR., Bd. VI, S. 404 ff.

3) Eine derartige Stellung der Richter in England hat aber auch sehr ihre Bedenken und wäre vielleicht ohne den historisch überkommenen Nimbus, der sie umgibt, kaum zu halten. Macht sich auf dem Kontinent das Ueber-

fein diese Stellung der englischen Richter in dem öffentlichen Leben ihrer Zeit, diesen eigenartigen, ganz unnachahmlichen Zusammenhang von Politik und Rechtsprechung, der vor allem in der Stellung des Lordkanzlers seine charakteristischste Verkörperung findet:

„This would, no doubt, be a very real danger if the judges of the ordinary courts in England had a mere academic education. But, in fact, there are always a number of them who are well acquainted with public life. A certain sprinkling, indeed, of judges with political experience is needed to enable the courts to deal intelligently with questions that touch the administration of the state. This is one of many cases where the efficiency of public bodies depends upon the presence in small quantities of what in large doses would be a poison."

Und wirken diese Verhältnisse noch heute auf die Stellung der Richter ein, so war dies natürlich noch mehr der Fall, als man nach der puritanischen Revolution und dem Fall der Sternkammer in ihnen die festeste Stütze der englischen Freiheit erblickte und darum nicht nur die Rechtskontrolle, sondern auch die schöpferische Weiterbildung des Rechts mangels einer großzügigen Gesetzgebung ihnen überließ. Damals waren die Common Law Courts in den Stand gesetzt, durch ihre Rechtsprechung Art und

---

gewicht der Verwaltung vielleicht ab und zu fühlbar, so ist es in England die Macht der Richter, die doch auch recht oft drückend empfunden wird und auch ihre Schattenseiten hat. Auch eine Kehrseite des „Imperium des Richters" ließe sich schildern, nicht nur die Lichtseiten, die MENDELSSOHN-BARTHOLDY in seiner gleichnamigen Schrift uns zeigt. So erklärte z. B. der damalige Home Secretary Winston Churchill im Mai 1911 anläßlich der Beratung der Trade Unions Bill im Parlament: „where class issues and party issues were involved it was impossible to contend that the courts commanded the same degree of general confidence; on the contrary, they did not, and a very large number of people have been led to the opinion that they were, unconsciously no doubt, biassed". (Ueber die ganze Szene und ihre Vorgeschichte vergl. MENDELSSOHN-BARTHOLDY, Richter und Parlament, ArchOeffR., Bd. 29, S. 314 ff). Trotzdem man die Bedeutung dieser Bemerkung nicht überschätzen darf, ist sie doch immerhin ein Beweis dafür, daß die Klagen über „Klassenjustiz" nicht auf Deutschland beschränkt sind, sondern ein allgemeines Charakteristikum unserer Zeit bilden. Auf jeden Fall wäre eine Aenderung der Stellung unserer Richter auch kein absolut durchgreifendes Mittel, um alle Angriffe gegen sie verstummen zu machen. Einem aufmerksamen Beobachter wird die Tatsache nicht entgehen, daß auch in England die Klagen gegen die Justiz recht zahlreich und lebhaft sind, nur treten sie dem ruhigen Temperament des Engländers entsprechend und infolge der förmlichen Zensur, welche die Gerichte durch das Mittel des „Contempt of Court" ausüben, nicht so an die Oeffentlichkeit.

4) LOWELL, Bd. II S. 502.

Umfang des geltenden Rechts zu bestimmen. Und daher kommt es auch, daß noch heute von der englischen Doktrin als das durchschlagende Charakteristikum des Rechtssatzes (Law) die Anerkennung desselben durch die Gerichte betrachtet wird [1]). Dies tritt allerdings heute nicht mehr so scharf hervor, weil eben die parlamentarische Gesetzgebung sich endgültig jedem Versuch der Kontrolle durch die Richter entzogen hat und heute ohne weiteres von ihnen anerkannt wird.

Nirgends lassen sich nun diese interessanten Verschiebungen in der Stellung der Richter und des Parlaments genauer verfolgen, wie gerade auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts. Reduzierte doch im 18. Jahrhundert das „klassische Selfgovernment" schon an und für sich die Verwaltungstätigkeit des Staats als solche auf ein Minimum. Im Gegensatz zu dem schrankenlosen Verwaltungsermessen im Polizeistaat konnte in England — um das Wort SCHUSTERS noch einmal ins Gedächtnis zurückzurufen [2]) — „die im Friedensrichtertum und im Parlament herrschende Clique ihre Gewalt nur in gesetzmäßiger Weise ausüben", überwacht durch die Rechtskontrolle der Common Law Courts. Die eigenartigen Verhältnisse des 18. Jahrhunderts und das Vertrauen in die Verwaltungstätigkeit der Friedensrichter ließen diese Kontrolle der Courts als ausreichend erscheinen. Gerade die Tatsache, daß England die Entwicklung des Polizeistaats übersprungen hat, erklärt aber dem Beobachter englischer und deutscher Einrichtungen auch die auffallende Verschiedenheit des Standpunkts, den der Deutsche und der Engländer zu der Verwaltungstätigkeit des Staats als solcher einnehmen. In England hat die Auffassung, der Staat habe die Aufgabe und die Pflicht, zum Wohl des Ganzen auch in die Verhältnisse des Einzelnen einzugreifen bis in die allerneuste Zeit nie eine Stätte gefunden. In Erinnerung an das absolute Königtum der Stuarts vor der puritanischen Revolution verbindet die englische Auffassung noch heute mit dem Begriff der Verwaltung die Idee von etwas Arbiträrem, ja Willkürlichem. Und es ist aus diesem Gefühl heraus bis in die neuste Zeit die Tendenz in England gewesen, die Staatsverwaltung als solche in möglichst

1) „a law may be defined as a rule that will be enforced by the courts" (LOWELL, Bd. I S. 6). LOWELL weist auch später darauf hin, daß diese Beschränkung des Rechtsbegriffes auf das positive Recht einen scharfen Gegensatz zu der naturrechtlichen Auffassung bilde, die auf dem Kontinent noch immer ihre Verfechter habe. Als den Schöpfer, nicht der „Rechtsphilosophie", sondern der „Philosophie des positiven Rechts" bezeichnet er AUSTIN (Bd. II S. 476/477). 2) ArchOeffR. Bd. 19 S. 172.

engen Grenzen zu halten. Es war erst die Verwertung der utilitarischen Ideen BENTHAMS durch die moderne kollektivistische Bewegung, die eine plötzliche Steigerung der Staatstätigkeit auf den verschiedensten Verwaltungsgebieten zur notwendigen Folge hatte [1]).

Und diese verschiedene Auffassung und Wertung der Verwaltung als planmäßige Staatstätigkeit in England und Deutschland drückt sich naturgemäß auch in der verschiedenen Stellung derselben im Staate selbst, vor allem in ihrem Verhältnis zur Rechtsprechung und Gesetzgebung aus.

Die ganz eigenartige englische Auffassung über das Verhältnis von Justiz und Verwaltung und über den daraus resultierenden Charakter des englischen Verwaltungsrechts hat nun Professor DICEY [2]) in die Formel der von ihm sogenannten „Rule of Supremacy of the Law" gebracht. Wenn wir DICEYS eigene Ausführungen darüber prüfen, so zeigen sich nach ihm die Folgen dieser „Regel von der Allmacht des Rechts" noch heute in drei Richtungen.

Zunächst ergibt sich nach ihm aus der Rule of Supremacy of the Law, daß jedermann nur wegen eines Rechtsbruchs unter gesetzmäßigen Formen vor den ordentlichen Gerichten abgeurteilt werden kann [3]).

---

1) Vgl. oben S. 20 f. An die von JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. S. 237, als möglich angeführte Konsequenz der utilitarischen Lehren für das staatliche Handeln, daß dasselbe nämlich auf die geistige und sittliche Nivellierung aller Bürger hinarbeiten müsse, dachten BENTHAM und seine Schüler selbst nicht. Im Gegenteil, sie waren ausgeprägte Individualisten und erstrebten zunächst nur die Verwirklichung ihrer Ideen durch eine gesteigerte Tätigkeit der parlamentarischen Gesetzgebung, ohne aber ein bewußtes Eingreifen des Staates in das freie Spiel der wirtschaftlichen und sozialen Kräfte zu wünschen. Erst die Zurückdrängung des Individualismus durch die kollektivistischen Ideen führte zu einem gesteigerten Eingreifen des Staates auf vielen Verwaltungsgebieten. Die Tatsache, daß wir Deutsche die Periode des Polizeistaats so gründlich ausgekostet haben, und daß Anschauungen aus dieser Zeit noch bis heute lebendig sind, erklärt wohl auch teilweise den viel geringeren Widerstand, den die moderne soziale Gesetzgebung mit ihrem riesigen Verwaltungsapparat im Gegensatz zu England in dem deutschen Denken und Fühlen fand. Der typische Engländer denkt keineswegs weniger sozial als der Deutsche, aber er betrachtet das Eingreifen des Staates auch auf diesem Gebiete sehr mißtrauisch als eine ganz neue, in der Vergangenheit keine Parallele findende Erscheinung.

2) DICEY, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 7. Ed., 1908, S. 179 ff.

3) „No man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or goods except for a distinct breach of law established in the ordinary legal manner before the ordinary Courts of the land (S. 183)."

Dies schließe jede arbiträre Gewalt aus. „Englishmen are ruled by the law, and by the law alone; a man may with us be punished for a breach of law, but he can be punished for nothing else (S. 198)."

Damit zusammen hängt der weitere Satz, daß niemand über dem Gesetz stehe, sondern jedermann ohne Unterschied von Rang und Stellung gleicherweise vor den ordentlichen Gerichten belangt werden könne [1]). Dies schließe auch jede Sonderstellung von Beamten vollkommen aus. „The ‚rule of law' in this sense excludes the idea of any exemption of officials or others from the duty of obedience to the law which governs other citizens or from the jurisdiction of the ordinary tribunals; there can be with us nothing really corresponding to the ‚administrative law' (droit administratif) or the ‚administrative tribunals' (tribunaux administratifs) of France (S. 198)."

Schließlich erblickt Dicey eine besondere Eigentümlichkeit der „Rule of Supremacy" darin, daß die ganze Herausarbeitung des englischen Rechtsstaates das Resultat von Richtersprüchen sei, und daß deshalb alle diese Rechtsgrundsätze nicht als die Quelle, sondern als die Folge der durch die Gerichtshöfe gebilligten Rechtsansprüche Einzelner erschienen [2]).

---

1) de Franqueville, Le Système Judiciaire de la Grande Bretagne, 1893, S. 59 drückt dasselbe mit folgenden Worten aus: „Le principe essentiel de la Constitution britannique, c'est que tous les citoyens, depuis le dernier des mendiants jusqu'aux Princes du sang, sont absolument égaux devant la loi; il n'y a ni tribunaux d'exception, ni lois générales ou spéciales, qui permettent à un agent du pouvoir d'échapper à la responsabilité de ses actes".

2) Die darauf bezüglichen wichtigen Sätze Diceys lauten: „The constitution is pervaded by the rule of law on the ground that the general principles of the constitution (as for example the right to personal liberty, or the right of public meeting) are with us the result of judicial decisions determining the rights of private persons in particular cases brought before the Courts; whereas under many foreign constitutions the security (such as it is) given to the rights of individuals results, or appears to result, from the general principles of the constitution (S. 191)... Our constitution, in short, is a judge-made constitution, and it bears on its face all the features, good and bad, of judge-made law (S. 192)... The „rule of law", lastly, may be used as a formula for expressing the fact that with us the law of the constitution, the rules which in foreign countries naturally form part of a constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individuals, as defined and enforced by the Courts; that, in short, the principles of private law have with us been by the action of the Courts and Parliament so extended as to determine the position of the Crown and of its servants; thus the constitution is the result of the ordinary law of the land (S. 198/199)." Stahl drückt in seiner Staatslehre denselben Gedanken in dem Satz aus: „In England ist das Recht des Bürgers mehr

Von diesen drei Folgerungen, die DICEY aus der Rule of Supremacy of the Law zieht, haben wir auf die dritte als eine Konsequenz der historisch gewordenen Stellung [1]) und der rechtschaffenden Tätigkeit der Common Law Courts schon hingewiesen. Die Courts haben nach dem Siege des Parlaments über das absolute Königtum tatsächlich durch Einzelentscheidungen die Rechtsstellung des Individuums im Staate festgelegt. Ist also die Tatsache sicher richtig, daß es die englischen Richter waren, welche die englische Verfassung, vor allem die subjektiven öffentlichen Rechte des Individuums durch ihre Richtersprüche herausgearbeitet haben, so ist es gerade DICEY selbst, der uns in seinem Buche „Law and Opinion" [2]) zeigt, daß heute ganz natürlicher Weise diese rechtsschaffende Tätigkeit der Richter stark zurückgegangen ist, ja daß sich heute die Tätigkeit der Richter in England nicht mehr wesentlich von der ihrer kontinentalen Kollegen unterscheidet.

Aus der ganzen Schilderung DICEYs ergibt sich nämlich, daß der Aufschwung der parlamentarischen Gesetzgebung im 19. Jahrhundert auch die Art und Ausdehnung der Rechtsprechung der Common Law Courts bedeutsam beeinflußt hat. Zwar ist die Tatsache unbestritten, daß die rechtsschöpferische Tätigkeit der Richter in England noch heute einen breiteren Raum einnimmt als auf dem Kontinent [3]). Trotzdem ist andererseits der Unterschied zwischen der Rechtsprechung der englischen Richter und der des Kontinents

---

positivrechtlich, in Frankreich erscheint die absolute Berechtigung des Menschen als ewige Ordnung der Dinge" (STAHL „Staatslehre" im Auszug neu herausgegeben, 1910, S. 181).

1) LOWELL Bd. II, S. 471/473 weist auf den Einfluß, den die historische Entwicklung noch auf die heutige Stellung der Courts ausübt mit treffenden Worten hin: „All public life had, therefore, a legal tinge, which went so deep that it did not by any means wholly disappear when the transformation from medieval to modern conditions called for the masterful hand of a strong government . . . . . The historic position of the royal courts of justice has affected profoundly the English conception of law, and this has in turn influenced both the course of legislation and the authority of the courts themselves."

2) DICEY, Law and Opinion, Appendix Note IV, S. 481 ff.

3) DICEY, Law and Opinion, S. 485 betont ausdrücklich das Bestehen des Gerichtsgebrauchs (judge-made Law) auch auf dem Kontinent. „True it is that in countries where precedent is of less weight than in England, where there are several independent Courts of Appeal, where there exists no one final Court of Appeal (in the sense in which we use that term), and where the Executive has a good deal to do with the interpretation of the law, the sphere of judicial legislation is less extensive than in England; but it is certainly not the case that in modern France, at any rate, you will find no judge-made law."

heute kein qualitativer mehr, sondern nur ein quantitativer [1]). Als Charakteristikum des heutigen „judge-made Law" in England und seiner Grenzen hebt DICEY folgende Punkte hervor. Zunächst könne judge-made Law nie ein Statut beiseite setzen. „It cannot override statute law" [2]), wohl aber kann der Richter durch Gesetzes-

1) Es kann hier nicht die Aufgabe sein, die Vor- und Nachteile einer freieren Stellung des Richters gegenüber dem Gesetz und der darin liegenden Möglichkeit einer weiter gesteckten richterlichen Rechtsschaffung gegeneinander abzuwägen. DICEY stellt in seinem zit. Buche S. 359 ff. die charakteristischen Merkmale der „Judicial Legislation" sehr gut zusammen. Vor allem betont er sehr scharf, daß die Richter nicht nur von der Zeitströmung, sondern auch im Gegensatz zu derselben durch die besondere professionelle Art ihres Denkens geleitet würden. Wie aus der folgenden Stelle hervorgeht, bestreitet DICEY direkt, daß eine größere Freiheit vom Gesetz die Richter auch mehr in Uebereinstimmung mit der Volksstimmung bringe und so jede „Klassenjustiz" unmöglich mache. „The Courts or the judges, when acting as legislators, are of course influenced by the beliefs and feelings of their time, and are guided to a considerable extent by the dominant current of public opinion . . . . . But whilst our tribunals, or the judges of whom they are composed, are swayed by the prevailing beliefs of a particular time, they are also guided by professional opinions and ways of thinking which are, to a certain extent, independent of and possibly opposed to the general tone of public opinion. The judges are the heads of the legal profession. They have acquired the intellectual and moral tone of English lawyers. They are men advanced in life. They are for the most part persons of a conservative disposition. They are in no way dependent for their emoluments, dignity, or reputation upon the favour of the electors, or even of Ministers who represent in the long run the wishes of the electorate. They are more likely to be biassed by professional habits and feeling than by the popular sentiment of the hour (S. 361/62)."

2) S. 486. DICEY tritt damit energisch der Behauptung HATSCHEKS (Bd. I S. 137 ff.), der englische Richter stände noch heute über dem Statute Law, entgegen. Was HATSCHEK zum Beweis seiner Behauptung anführt, ist nicht durchschlagend und gilt vor allem nicht für die moderne Verwaltungsgesetzgebung. Denn diese besteht gerade in der Regelung spezieller neuer Fragen und Verhältnisse und nicht in der Amendierung des Common Law, wie HATSCHEK behauptet. Wenn HATSCHEK ferner anführt, daß der Gesetzestext als solcher nur einem Kompromiß seine Entstehung verdanke, so ist das ein Nachteil, der an der parlamentarischen Gesetzgebung als solcher haftet und gilt ebenso gut für deutsche Verhältnisse, ohne daß diese Tatsache dem deutschen Richter irgendwie erlaubte, sich über das Gesetz hinwegzusetzen. Die fernere Behauptung HATSCHEKS, daß der Wille des Gesetzgebers dem englischen Richter nur ein Phantom sei, ist nur richtig für das Mittelalter, in dem der Richter eben mit Statuten so gut wie gar nicht zu rechnen hatte, aber unrichtig für die Neuzeit, in der die Gesetzgebung sehr oft die bisherige Rechtsprechung durch ein Gesetz umstößt. Eklatante Beispiele dafür sind der Taff Vale Case und die Trade Disputes Bill und ganz neuerdings der Osborne Case und der Entwurf einer Trade Unions Bill. Der Wille des Parlaments wird so den

interpretation neue Rechtsregeln aufstellen (by a process of interpretation indirectly limit or possibly extend the operation of a statute). Soweit gehen also die richterliche Rechtsfindung in England und Deutschland Hand in Hand. Dagegen unterscheidet sich die Rechtsprechung in England dadurch von der deutschen, daß dort ein viel größerer Präjudizienkult [1]) herrscht, wie bei uns. Vor

Richtern sogar sehr fühlbar. Daß die moderne Verwaltungsgesetzgebung den Richtern ein Dorn im Auge ist, erklärt sich aus ihrer später zu berührenden Unsicherheit auf diesem Gebiet. Daß dem Ausspruch des Richters Baron Martin, den Hatschek als Motto über seinen Abschnitt von „der Stellung des Richters zu den Gesetzen" gesetzt hat, und von dem er selbst nicht weiß, ob er gefallen ist, so wenig wie ähnlichen derartigen Aussprüchen von der Bench, heutzutage irgend welche Bedeutung innewohnt, braucht nicht besonders betont zu werden. Daß übrigens die Neigung der Richter, die Verwaltungsgesetze und Verwaltungsbehörden zu kritisieren, auch in England mit Recht als ein für die Stellung der Richter selbst gefährlicher Mißstand empfunden wird, beweist die folgende Aeußerung eines Leitartikels der Times (Weekly Edition v. 24. 11. 1911): „It is a misfortune that Courts of Law and public Departments should time after time be brought into antagonism, as of late has happened. One of several undesirable results is that, in doing their duty as the custodians of the liberty of the subject, judges are very naturally led to make remarks which may seem to travel beyond the fact before them, and to imply reflections sure to be resented. These are not times in which picturesque, incisive and unguarded words should be spoken from the Bench, or indeed in which anything should be done or said, if possible, to give encouragement to conflicts or variance between Courts and public Departments, to say nothing of Parliament."

1) Dicey, Law and Opinion, S. 364/65 setzt in sehr feiner Weise die Vorteile des sog. Präjudizienkultus auseinander: „Judicial legislation aims rather at securing the certainty than at amending the deficiencies of the law. The natural tendency of a well-trained judge is to feel that a rule which is certain and fixed, even though it be not the best rule conceivable, promotes justice more than good laws which are liable to change or modification. This is the true and valid defence for reverence for precedent. A satirist — Swift in Gullivers Reisen — has suggested that the resolution to follow precedents is the same thing as the determination that, when once you have decided a question wrongly, you will go on deciding it wrongly ever after, and there are instances enough to be found in the Reports where a decision of very dubious soundness has been systematically followed, and has led to a misdevelopment of the law . . . . Respect for precedent is the necessary foundation of judge-made law. If Parliament changes the law the action of Parliament is known to every man, and Parliament tries in general to respect acquired rights. If the Courts were to apply to the decision of substantially the same case one principle to-day, and another principle to-morrow, men would lose rights which they already possessed; a law which was not certain would in reality be no law at all. Judicial legislation, then, is a form of law-making, which aims at and tends towards the maintenance of a fixed legal system.

allem ist ein unteres Gericht absolut an die Entscheidung eines oberen gebunden, und auch das House of Lords kann eine von ihm getroffene Entscheidung nicht direkt umstoßen, sondern höchstens die Anwendung derselben auf anders gelagerte Fälle umgehen [1]). Diese prinzipielle Unfähigkeit der Courts, die von ihnen selbst aufgestellten Regeln zu ändern, führt nun aber zu der notwendigen Konsequenz, daß sich das Interpretationsgebiet für die Courts von selbst immer mehr einschränkt, da immer mehr Rechtslücken durch den festen Gerichtsgebrauch ausgefüllt werden.

Spielt nun trotzdem durch das Fehlen einer systematischen Kodifikation das judge-made Law in England notwendigerweise eine viel größere Rolle als bei uns, so ist es gerade auf dem uns hier interessierenden Gebiet der Verwaltungsrechtsprechung durch die moderne Gesetzgebung so eingeschränkt worden, daß es auf diesem Gebiet, mehr als auf jedem andern, sich in kontinentalen Bahnen bewegt. So sehen wir in England und Deutschland auf dem Gebiet der Verwaltungsrechtsprechung dieselben Fragen zur Entscheidung gestellt, so z. B. das mehrfach erwähnte Gebiet des „freien Ermessens“.

Andererseits treten gerade bei der Verwaltungsrechtsprechung der ordentlichen Gerichte in England die Mängel dieser Judikatur klar zutage. Die englische Rechtsprechung auf dem Gebiet des

---

Aber auch auf einen Nachteil des Präjudizienkultus weist Dicey im andern Zusammenhang S. 488/89 hin. Derselbe besteht nach ihm darin, daß der nicht durch die höchste Instanz bestätigte Gerichtsgebrauch in der Schwebe ist, er ist, wie Dicey sich ausdrückt, „hypothetical Law“. Ein gutes Beispiel dafür bietet der Kampf über die Möglichkeit des Certiorari an Licensing Justices, wo erst nach Jahren die Meinung der K. B. D. durch die des Court of Appeal und des House of Lords ersetzt wurde (vgl. oben S. 166f.). Als Mittel gegen das Vorhandensein von derartigem „hypothetical Law“ schlägt Dicey die Uebertragung der Befugnis an das House of Lords vor, auf Antrag eines Kronanwalts und auf öffentliche Kosten vor den Court of Appeal gekommene wichtige Rechtsfragen an das House of Lords zu ziehen und dort endgültig zu entscheiden. Für die Tendenz, gerade auf dem Gebiet der Verwaltungsrechtsprechung allerneustens auch bei uns mehr Einheit in die Rechtsprechung der höheren Gerichte zu bringen, vgl. z. B. die §§ 1716 und 1717 der Reichsversicherungsordnung.

1) Dicey, Law and Opinion S. 487: „But no Court — not even the House of Lords — will directly invalidate a rule sanctioned by that House . . . . The House will occasionally limit the operation of a well-established legal rule either by subtle distinctions or by „refusing to carry a rule further“, as the expression goes. By this is really meant that the House, while recognising the validity of some well-recognised legal principle, and applying it to cases which indubitably fall within it, will not apply it to other cases which can be brought within it only by some process of logical argument.“

Verwaltungsrechts leidet an einer gewissen Unsicherheit und kann deshalb alles andere als klar genannt werden, da die Richter zum größten Teil weder mit der modernen Verwaltungsgesetzgebung noch mit der Verwaltungspraxis genügend vertraut sind. So spricht sich Justice CAVE in dem Urteil R. v. Staines Union (1893) 62 L. J. (Q. B.) 542 sehr offen über die Schwierigkeiten aus, denen nicht in der Verwaltung ausgebildete Zivilrichter bei der Beurteilung dieser Fragen gegenüberstehen: „. . . . in my opinion, it would be improper for us to sit in judgment upon the question, whether the findings of the L. G. B. were sufficient or not. The Court in the Q. B. D. may be composed in 105 different ways, and many members of it may have no special knowledge whatever of the scientific questions involved in half the cases of this kind that might be brought before it. In my judgment the Court ought to confine itself to questions of law and should not entertain questions of sanitary science“ [1]). Daß aber bei einer derartigen Auffassung die Verwaltungsrechtsprechung selbst leiden muß, ist nicht von der Hand zu weisen.

Und DICEY selbst ist es wieder, der auch die Gefahren einer schrankenlosen Rechtskontrolle der Courts über die Verwaltung sehr wohl erkennt und dieselben selbst an einem drastischen Beispiel erläutert. Er zeigt nämlich [2]), wie die Verwaltungstätigkeit des Board of Trade unter der Merchant Shipping Act 1894 direkt durch die Rechtsprechung des H. C. lahmgelegt wird. Unter s. 459 d. G. hat der Board of Trade das Recht und die Pflicht, nicht seetüchtige Schiffe am Inseestechen zu hindern. Die Beamten des Board, welchen diese Prüfung obliegt, sind nun ungeachtet ihres guten Glaubens und der Ausübung ihres pflichtmäßigen Ermessens schon des öfteren mit Erfolg auf Schadenersatz verklagt und verurteilt worden. Den Grund für diese bedenkliche Erscheinung sieht DICEY darin, daß die Frage, ob ein Schiff mit Grund zurückgehalten wurde, durch einen Zivilgerichtshof mit Jury entschieden wird. Sowohl die Richter wie die Geschworenen sympathisieren aber nach DICEY mehr mit dem Verlust, der dem Reeder durch die Festhaltung seines Schiffes erwächst, als mit den Beamten des Board, die im öffentlichen Interesse nach bestem Ermessen ihre Pflicht tun. Die folgenden Worte DICEYs rechtfertigen direkt die Einrichtung sachverständiger Verwaltungsgerichte zur Verhinderung derartiger Zustände: „The result has (it is said) been to render the provisions of the

1) Vgl. auch die oben S. 156 angeführten Entscheidungen.

2) Introduction, 7. Auflage, S. 392—93.

Merchant Shipping Acts, with regard to the detention of unseaworthy ships, nugatory. Courts and juries are biassed against the Government. A technical question is referred for decision, from persons who know something about the subject, and are impartial, to persons who are both ignorant and prejudiced. The Government, moreover, which has no concern but the public interest, is placed in the false position of a litigant fighting for its own advantage. These things ought to be noticed, for they explain, if they do not justify, the tenacity with which the statesmen . . . . have clung to the conviction that administrative questions ought to be referred to administrative Courts.“ Schärfer sind wohl auch von deutscher Seite die Vorteile sachverständiger Verwaltungsgerichte nicht hervorgehoben worden. Und ganz ähnlich spricht sich ein englischer Praktiker, nämlich L. J. BOWEN, in dem schon öfters besprochenen Urteil „Re Nathan“ [1]) aus: „While on the one side I quite admit that it is by no means convenient in a free country to make an executive department master of the situation, it is equally inconvenient for purposes of administration to make a jury master of the position.“ So hebt die letzte von DICEY aus seiner These gezogene Folgerung allerdings einen dem englischen Recht eigentümlichen Entwicklungsgang hervor, dessen Konsequenzen aber wieder nach DICEYS eigenen Ausführungen gerade für das Verhältnis von Justiz und Verwaltung keineswegs als durchaus günstig zu bezeichnen sind.

Dagegen können die weiteren Folgerungen DICEYS aus der „Rule of Supremacy“ keineswegs als besondere Eigentümlichkeiten und spezielle Errungenschaften des englischen Rechtsstaats anerkannt werden. Denn, daß in jedem Verfassungsstaat nur nach dem Gesetz gestraft wird, und jede Freiheitsbeschränkung nur nach gesetzlichen Normen erfolgen kann, ist heutzutage nicht mehr eine Besonderheit Englands. Der Satz SCHUSTERS [2]) in seiner Kritik des REDLICHschen Buches „jeder zivilisierte Staat verlangt die Gesetzmäßigkeit aller Verwaltungshandlungen“, ein Satz, der für uns etwas Selbstverständliches bedeutet, muß englischen Juristen gegenüber doch immer wieder betont werden, da die englische Jurisprudenz noch heute vielfach auf dem Standpunkt steht, die Gesetzmäßigkeit aller Verwaltungstätigkeit bilde eine besondere Eigentümlichkeit des englischen Rechts.

Direkt unrichtig ist aber die Behauptung DICEYS, die „Rule

1) RE NATHAN, R. v. Inland Revenue Commissioners (1884) 12 Q. B. D. 461, auf S. 478. 2) ArchOeffR., Bd. 19, S. 181.

of Supremacy“ schließe jede Sonderstellung von Beamten vollkommen aus. Hier setzt sich DICEY in direkten Widerspruch, teils mit der Prärogative der Krone, teils mit einer Reihe von positiven Gesetzesbestimmungen, die ausdrücklich zum Schutz bestimmter Beamtenkategorien erlassen sind.

Die Prärogative der Krone, d. h. das der Krone verbliebene Gebiet, auf dem sie frei walten kann[1]), ist nämlich frei von jeder Rechtskontrolle seitens des High Court und bildet somit ein vollkommenes Sondergebiet für sich. Die Prärogative erstreckt sich nun aber nicht auf die Krone allein, sondern sie deckt auch die Diener der Krone und greift somit direkt auf das Gebiet des Verwaltungsrechts über. Es ist deshalb nötig, die Position der Krone und der Beamten gegenüber der Rechtsprechung des High Court näher zu beleuchten, um den Umfang ihrer Sonderstellung im englischen Recht klarzustellen.

Grundsätzlich ist die Krone zunächst befreit von der Geltung aller Gesetze, die sich nicht ausdrücklich binden[2]). Als Folge davon existiert auch kein Klagerecht des einzelnen gegen die Krone. Der Rechtsschutzanspruch des einzelnen findet prinzipiell seine absolute Schranke an Handlungen der Krone. Keine prinzipielle, wohl aber eine tatsächliche Ausnahme davon macht die sog. „Petition of Right“[3]). Hat nämlich ein Untertan eine Eigentums-, Besitz- oder Forderungsklage gegen den Souverän, so kann er diesen Anspruch nicht im gewöhnlichen Klagewege geltend machen, sondern muß sich der Petition of Right bedienen. Das Verfahren unter ihr ist jetzt geregelt durch die Petition of Right Act 1860[4]). Danach

---

1) JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., S. 587: „Die Prärogative aber, ein dem englischen Rechte eigentümlicher Begriff, ist die ganze dem Könige nach Abzug der parlamentarischen Beschränkungen verbliebene, nach freiem Ermessen im Interesse des Gemeinwohles auszuübende Gewalt.“

2) „It is usual for the Legislature in acts of restraint which they intend to bind the King, to name him expressly, and if he is not expressly named, it has always been taken heretofore that the Legislature intended only to bind the subjects and to make the act extend to them and not to the King, for he is favoured in all exposition of acts“ (WILL v. BERKLEY, (1561), Plowd. 239). Wie schon oben (S. 171) erwähnt, bindet z. B. die Bestimmung, daß ein Certiorari in gewissen Fällen nicht zulässig sei, die Krone nur, wenn sich die Bestimmung ausdrücklich auch auf sie erstreckt.

3) Ueber die Entwicklung der Petition of Right vergl. HATSCHEK Bd. I S. 88 ff.

4) Das alte Common Law Verfahren, obwohl aufrecht erhalten durch s. 18 dieses Gesetzes, ist in der Praxis jetzt außer Gebrauch (RENTON, Art. Petition of Right, Bd. XI, S. 100).

wird die Petition bei dem Home Secretary eingereicht, der den Fall zur Prüfung an den Attorney-General gibt, und nach Anhören des Gutachtens desselben seine Genehmigung (Fiat) zur gerichtlichen Anhängigmachung des Falles erteilt. Dieses Fiat wird dann dem für die Krone tätigen Solicitor der Treasury zugestellt, der, falls der Anspruch nicht zugegeben wird, eine Klagebeantwortung (Defence) namens der Krone beim Gericht einreicht. Damit lenkt der Prozeß im allgemeinen in die Bahnen einer gewöhnlichen Zivilklage ein. Doch hat die Krone auch dann noch in mancher Hinsicht eine bevorzugte Stellung. So kann der Kläger (Suppliant) nicht die Vorlage von Urkunden durch die Krone verlangen, und eine Zwangsvollstreckung gegen die Krone ist nicht zulässig. Dagegen ist die Kostenzahlungspflicht der Krone in diesem Fall dieselbe wie die des Klägers, allerdings ist sie nicht erzwingbar. Was die Petition of Right heutzutage zu einem praktisch vollkommenen Rechtsschutz gegen die Krone macht, das ist hauptsächlich die parlamentarische Kontrolle und die damit verknüpfte Pflicht der Kronjuristen und des Home Secretary, im Parlament über die Gewährung oder Verweigerung des Fiat Rede und Antwort zu stehen. So wies in dem schon behandelten Fall Re Nathan L. J. Bowen hauptsächlich auch darauf hin, daß es die konstitutionelle Pflicht des Attorney-General sei „not to advise the refusal of the fiat unless the claim is frivolous“. Aber eine Rechtspflicht zur Erteilung des Fiat seitens der Krone besteht nicht. Vor allem geht kein M. gegen den Attorney-General, um ihn zur Erteilung des Fiat zu zwingen. Dagegen verweist L. J. Campbell einem Antrag auf Erlaß eines M. gegenüber ausdrücklich auf die Möglichkeit, durch das Parlament einen Druck auf den Kronanwalt auszuüben. „I heartily concur in saying that in case of a misdemeanour, where probable cause is shown, a writ of error is a matter ex debito justiciae, and that the Attorney-General ought to grant his fiat. But it is a matter within his discretion in the exercise of a judicial or quasi-judicial office, and when he has heard and decided, this is not the Court before which his conduct can be questioned. If he acts improperly, he may be complained of in Parliament or he may be impeached or dismissed from his office by the Crown, and a successor appointed. But it is a universal maxim that where a discretion is given to a functionary, and that discretion has been exercised, this Court will not interfere“ (R. v. Newton [1855], 24 L. J. [Q. B.] 247). Hat der Kläger also rechtlich keinen Anspruch auf Erlaß des Fiat, und ist es hauptsächlich nur die parlamentarische Kontrolle, die eine

gerechte Handhabung darin garantiert, so ist das entschieden ein rückständiger Zustand gegen die Rechtsgarantien und die Haftung des Staates im deutschen Recht. Die Petition of Right ist der einzige Rechtsbehelf, der dem Untertan gegen die Krone gegeben ist. Nie kann die Krone unmittelbar seitens des High Court durch M. zur Erfüllung einer Pflicht gezwungen werden. „That there can be no mandamus to the sovereign there can be no doubt, both because there would be an incongruity in the Queen commanding herself to do an act, and also because the disobedience to a writ of mandamus is to be enforced by attachment. Where it is sought to establish a right against the Crown the appropriate procedure is by way of petition of right" (C. J. Denman in R. v. Powell [1841] 1. Q. B. 361).

Und diese Sonderstellung der Krone deckt auch nach der Rechtsprechung alle Repräsentanten der Krone, so vor allem die Minister[1]). So geht, wie gegen die Krone, auch kein M. gegen einen Secretary of State „in his capacity as an agent for the Crown". Lord Esher stellt diesen Grundsatz in dem Fall R. v. Secretary of State for War (1891) 2 Q. B. 326, C. A., endgültig fest. „The appeal must fail on the grounds first that a mandamus would not lie against the Crown, and secondly that it will not lie against the Secretary of State because in his capacity as such he is only responsible to the Crown and has no legal duty imposed upon him towards the subject. The principle has been laid down over and over again in many cases". Und dasselbe gilt in allen Fällen, in denen Staatsdiener (Servants of the Crown) in Ausübung ihrer Pflichten gegen die Krone handeln. Sehr klar macht diese Prin-

1) „In England and the United States the Courts have in the first place made it practically impossible to sue in damages the most important officers of state, i. e. the heads of executive departments in both countries and in the United States also the president and the governors" (Goodnow, Bd. II, S. 164). Treffend beleuchtet de Franqueville, Le Système Judiciaire de la Grande Bretagne, 1893, S. 70/71 die Beziehungen dieser Stellung der Krone und ihrer Repräsentanten gegenüber der Kontrolle der Courts zu der Verantwortlichkeit der Minister für Handlungen der Krone im Parlament: „On voit par cet exemple, comment la théorie constitutionelle, d'après laquelle les ministres sont responsables des actes de la Couronne, est en contradiction avec cet axiome légal que le pouvoir judiciaire ne peut donner des ordres au Souverain. C'est un point qu'il est important de bien établir, lorsque l'on veut se rendre un compte exact du savant et délicat mécanisme des rapports entre les trois pouvoirs. En effet les ministres sont responsables, mais seulement devant le Parlament. Vis-à-vis du pouvoir législatif, c'est le Cabinet qui couvre le Souverain, mais au contraire, vis-à-vis du pouvoir judiciaire, c'est la prérogative royale qui couvre les ministres."

zipien der Fall Wilson v. 1st Edinburgh City Royal Garrison Artillery Volunteers, (1904), 7. F. 168, dem folgender Tatbestand zugrunde lag. Der Vater eines Kindes, das durch die durchgegangenen Pferde eines Artillerie-Munitionswagens getötet worden war, klagte gegen das Regiment und den Kommandeur desselben, als Vertreter des Regiments und als Privatperson, auf Schadensersatz. Er begründete seinen Anspruch mit der Behauptung, der Kommandeur habe den Unfall dadurch verschuldet, daß er sich nicht darum gekümmert habe, daß ruhige Pferde benutzt wurden, daß zuverlässige Fahrer kommandiert wurden und daß ein Offizier zur Aufsicht befohlen wurde. Die erste Instanz wies die Klage gegen den Kommandeur als Vertreter des Regiments a priori aus dem Grunde ab, daß das Vermögen des Regiments Eigentum der Krone sei, und diese nicht für den Schaden hafte, der durch unrichtiges Handeln (Wrongful Acts) ihrer Offiziere entstände. Dagegen ließ die erste Instanz die Möglichkeit, den Kommandeur als Privatperson für ersatzpflichtig zu halten, offen. Trotzdem wurde die Klage schließlich, ohne daß in eine weitere Prüfung des Schadensersatzanspruches eingetreten wurde, mit der Begründung abgewiesen, daß die behauptete Nachlässigkeit eine Pflichtverletzung des Beklagten in seiner öffentlichen Eigenschaft als Kommandeur eines Regiments gewesen sei, wofür er nicht als Privatperson hafte.

Dagegen haftet jeder Beamte[1]) der Krone persönlich für eine Ueberschreitung seiner Befugnisse. „Beginning with the liability of officials for positive wrongful acts or torts, it may be said that any person, whether a private citizen or an official, may be sued for a tort, and must show in defence that this act was authorised by law“ [2]). Gar keine Berücksichtigung findet dabei das Ueber-

1) Als Beamter (Public Officer) gilt: „who is appointed to discharge a public duty and receives a compensation, whether from the Crown or otherwise“ (Chaster, S. 631). Nach dieser Definition würden also „Ehrenbeamte“, wie die Friedensrichter, nicht zu den Public Officers zu zählen sein.

2) Lowell, Bd. II S. 491. Sehr scharf hebt auch C. J. Cockburn in Feather v. R. (1865) 6 B. and S. 257 diesen Gesichtspunkt heraus: „Let it not however be supposed that a subject sustaining a legal wrong at the hands of a minister of the Crown is without a remedy. As the Sovereign cannot authorise wrong to be done, the authority of the Crown would afford no defence to an action brought for an illegal act, committed by an officer of the Crown . . . . in our opinion no authority is needed to establish that a servant of the Crown is responsible in law for a tortuous act done to a fellow-subject, so done by the authority of the Crown, a position which appears to us to rest on principles, which are too well settled to admit of question and which are alike essential to uphold the dignity of the Crown on the one hand and the rights and liberties of the subjects on the other.“

und Unterordnungsverhältnis. Weder haftet der Vorgesetzte für die Handlungen seiner Untergebenen, noch kann sich der Untergebene auf einen Befehl seines Vorgesetzten berufen. „The mere fact that a man was acting in an official capacity is in itself neither a ground for liability nor a defence. That a wrong has been done by a subordinate who is subject to the orders of a superior, and for whose conduct that superior is politically responsible, does not render the superior liable for damages unless it appears affirmatively that he personally directed, or took part in, the act. Nor are the holding of an office, the orders of a superior, or the exigencies of state, any excuse for a wrong“ (Lowell, Bd. II, S. 491)[1]. Zum Beweis des Prinzips, daß ein Untergebener sich nicht auf den ausdrücklichen Befehl seines Vorgesetzten berufen könne, wählt Lowell das Beispiel eines Soldaten, der, wenn er den Befehl zum Feuern auf eine Menschenmenge erhalte, beim Gehorchen des Befehls das Risiko laufe, wegen Mords gehängt zu werden; verweigere er aber den Gehorsam, so drohe ihm das Kriegsgericht und der Tod durch Erschießen[2]. Und recht trocken fügt Lowell hinzu: „That is one of the risks of the business“[3].

Aber auch den Grundsatz, daß jeder Beamte für „positive wrongful Acts and Torts“ schadensersatzpflichtig werden könne, hat die Rechtsprechung nicht im vollen Umfange konsequent zur Durchführung gebracht. Vor allem wird der Umfang der Machtbefugnisse des Beamten im weitesten Maße durch die Gerichte respektiert, und die Motive und die Art der Ausübung ihrer Befugnisse als nicht unter die Kontrolle des Gerichts gehörig bezeichnet[4].

1) Ebenso J. Romer in dem Fall Raleigh v. Goschen (1898) 1 Ch. 73: „If any person commits a trespass (I use that word advisedly, as meaning a wrongful act or one not justifiable), he cannot escape liability for the offence; he cannot prevent himself being sued merely because he acted in obedience to the order of the executive Government or of any officer of State.“

2) „When the colonel gives an order to fire on a mob, the soldier may conceivably have to choose between obeying and being hanged for murder, or disobeying and being court-martialled and shot.“

3) Lowell, Bd. II S. 491. Die Spruchpraxis hat jedoch die bizarren Konsequenzen dieser Auffassung stark abzuschwächen gewußt. Gerade zum Schutz des gemeinen Soldaten (private soldier) hat sie folgender Rechtsregel zur Anerkennung verholfen: „that if a soldier honestly believed he was doing his duty in obeying the commands of his superior and if the orders were not so manifestly illegal that he must or ought to have known that they were unlawful the private soldier was protected by the order of his superior officer“ (zit. bei Hatschek, Bd. II S. 541 A. 2).

4) Where they — der Umfang der Machtbefugnisse eines Beamten — cannot be exactly prescribed, where he is given any latitude of choice, his

Daß diese Grenzen dabei sehr verschieden gezogen werden können, zeigt der sehr interessante Fall Dawkins v. Lord F. Paulet (1869) L. R. 5 Q. B. 94, dem folgender Tatbestand zugrunde lag. Ein Brigadegeneral hatte über die militärische Qualifikation eines ihm unterstehenden Bataillonskommandeurs dienstliche Berichte an die höheren Stellen eingesandt, welche die Pensionierung des betreffenden Offiziers zur Folge hatten. Die Klage des pensionierten Offiziers auf Schadensersatz gegen den General stützte sich auf die Behauptung, daß die dienstlichen Berichte des Beklagten über den Kläger in malitiöser Weise und ohne gerechtfertigten Grund abgegeben worden seien. Diese Behauptung des Klägers erwies sich als richtig. Die Mehrheit des Court, die Richter Mellor und Lush, wiesen die Klage auf Schadensersatz gegen den General mit der Begründung ab, daß für eine Handlung, die ein Offizier bei der Abwicklung seiner Dienstpflichten begehe, auch wenn dieselbe in böser Absicht und ohne gerechtfertigten Grund getan worden sei, kein Schadensersatz begehrt werden könne. Der C. J. Cockburn wurde in diesem Fall überstimmt, da nach seiner Meinung die böswillige und ungerechtfertigte Anfertigung der Berichte eine Klage auf Schadensersatz rechtfertigte. Diese Meinung des C. J. hat wohl bei der strengen Durchführung des oben angeführten theoretischen Grundsatzes den Vorzug logischer Konsequenz für sich, würde aber bei ihrer Durchführung in der Praxis zu unannehmbaren Folgerungen führen. Direkt aus Gründen der Staatsraison heraus hat deshalb auch die Spruchpraxis ganz allgemein die höchsten, die Staatsgewalt direkt repräsentierenden Beamten von jeder Haftung befreit (vgl. z. B. Musgrave v. Pulido [1879] 5. A. C. 102).

Abgesehen aber von der Stellung der Krone und der Beamten, welche die Prärogative der Krone oder ihre besondere Stellung als Vertreter des Souveräns und der Staatsgewalt deckt, gilt allerdings allgemein der Grundsatz, daß jeder Beamte (Public Officer), der in Ausübung der ihm übertragenen öffentlichen Gewalt handelt, bei Verletzung dieser ihm übertragenen Rechte und Pflichten persönlich haftbar wird[1]). Und das gilt auch für das Gebiet der Lokalverwaltung.

powers within the limits laid down are regarded as discretionary, and the court will not, as a rule, inquire whether the discretion was used wisely or foolishly, whether the motives were in fact good or bad, or even whether it was used for the purpose for which it was given or not" (Lowell Bd. II S. 492).

1) „Where a public officer acts, or purports to act, by virtue of the powers which the law confers upon him, and while so acting is guilty of any illegality by way of commission or omission, he is personally respon-

Eine Lokalbehörde haftet für die Handlungen der von ihr angestellten Beamten nur insoweit, als zwischen beiden ein privatrechtliches Auftragsverhältnis (zwischen „Principal and Agent“) besteht[1]). Dagegen kennt das englische Recht, ebenso wie keine Haftung des Staates, auch prinzipiell keine Haftung öffentlich rechtlicher Verbände für die in Ausübung öffentlich rechtlicher Befugnisse begangenen Handlungen ihrer Beamten. So wurde z. B. in dem Fall Stanbury v. Mayor etc. of Exeter (1905) 2 K. B. 883 die Korporation von Exeter nicht für die Nachlässigkeit eines Inspektors für haftbar erklärt, da der Inspektor nicht aus einem Auftragsverhältnis heraus, sondern in Ausübung ihm obliegender statutarischer Befugnisse gehandelt habe.

Von diesem Grundsatz der allgemeinen persönlichen Haftung sind nun aber durch positive Gesetzesbestimmungen eine ganze Reihe Ausnahmen gemacht worden, und zwar gilt dies für nichtrichterliche Beamte wie für richterliche. Diese Ausnahmen können wir als solche materieller und als solche formeller Art bezeichnen; materiell insofern, als sich auf eine Reihe von Beamtenkategorien der Grundsatz der unbeschränkten Haftung überhaupt nicht erstreckt, formeller Art darin, daß die Haftbarkeit zwar besteht, aber ein den Beamten bevorzugendes modifiziertes Verfahren vorgesehen ist.

Betrachten wir zunächst die nichtrichterlichen Beamten, so sind eine Reihe von ihnen, deren Amt ein Eingreifen in fremde Rechtssphären bedingt, aus praktischen Gründen vor Haftungsklagen geschützt. Dies trifft vor allem auf dem Gebiet der Lokalverwaltung zu nach s. 265 der P. H. Act 1875, der eine Reihe Spezialbestimmungen (z. B. für London und Schottland) nachgebildet sind. Nach dieser Bestimmung trifft die Haftung für jede in gutem Glauben bei der Ausführung der Bestimmungen des Gesetzes begangene Handlung eines Mitglieds einer Local Authority oder eines Beamten derselben anstelle des Betreffenden das Vermögen der Local Authority als solcher. Ausgenommen davon ist die Haftung von Mit-

sible to the individual who has sustained damage thereby“ (Chaster, S. 631). Ueber die Haftung für rechtswidrige Ausübung der polizeilichen Befugnisse vergl. Hatschek Bd. II S. 541 ff.

1) Es wird hierbei wieder ein Unterschied gemacht, ob der einem Beamten einer Lokalbehörde eingeräumte Geschäftskreis allgemeine Befugnisse gewährt oder auf einzelne Befugnisse beschränkt ist (general and specific Orders). Im letzteren Fall beschränkt sich die Haftung des Lokalverbandes natürlich auf den ihrem Angestellten speziell übertragenen Geschäftskreis (Chaster, S. 629 ff.).

gliedern der Local Authority für Ausgaben, die von ihnen autorisiert, bei der Rechnungsprüfung durch einen Auditor aber nicht genehmigt wurden. Haben wir hier einen Fall, wo sekundär die Haftpflicht des öffentlichen Verbandes gegeben ist, so trifft dies für die übrigen gesetzlichen Befreiungen von der persönlichen Haftung nicht zu. Derartige Befreiungen gelten z. B. für Polizeibeamte (Constables), die bei der Unterdrückung eines Aufruhrs jemanden töten oder verletzen (1 Geo. I st. 2, c. 5, s. 3). Nicht schadensersatzpflichtig sind ferner die mit der Durchführung der Explosives Acts betrauten Beamten, wenn sie ihre Befugnisse nicht überschreiten (Explosives Act 1875 s. 74 [6]). Ebenso sind alle Personen, die unter der Lunacy Act 1890 im guten Glauben und mit der erforderlichen Sorgfalt (reasonable care) Anträge stellen oder Verfügungen erlassen gegen jede Ersatzklage geschützt (s. 330 [1] d. G.)[1].

Formell bevorzugt wird in einem Verfahren gegen einen Beamten zunächst die Krone, wenn sie ein Interesse an der Sache zu haben behauptet. Sie tritt damit in den Rechtsstreit ein und kann ein besonderes Verfahren vor dem High Court verlangen, das sich nach den Bestimmungen der Crown Suits Act 1865 richtet. Dies Verfahren wird nur selten bei besonders wichtigen Fällen angewandt.

Eine Bevorzugung im Verfahren gewährt ferner aber die Public Authorities Protection Act 1893 den Beamten, die bona fide die Grenzen ihrer Befugnisse überschritten haben. Voraussetzung ist also stets der gute Glaube des Beamten[2]). Eine Klage unter der Public Authorities Protection Act kann nur innerhalb von sechs Monaten vom Zeitpunkt der Handlung des Beamten an, wegen der Schadensersatz begehrt wird, angestrengt werden. Während ferner in der Regel die unterliegende Partei nur die Gerichtskosten zahlen muß (between Party and Party), und jede Partei ihre Anwaltskosten (between Solicitor and Client) auf sich behält, gewährt dieses Gesetz

1) „Sehr ausgedehnt sind auch die Haftungsbefreiungen für Zoll- und Steuerbeamte bei Durchsuchungen und Beschlagnahmen, für welche ein triftiger Grund vorlag (Inland Revenue Regulation Act 1890 s. 29, Customs Consolidation Act 1876 ss. 181 und 203; vgl. auch Merchant Shipping Act 1894 s. 76 [2] u. s. 514 [3]).

2) „Their object is: clearly to protect persons acting illegally, but in supposed persuance and with the bona fide intention of discharging their duty.“ Aehnlich drückt sich C. J. Kenyon aus: „Statutes of this nature have been held to be required for the purpose of protecting these officers in those cases where they intended to act within the strict line of their duty, but by mistake exceed it“ (Chaster, S. 637).

dem obsiegenden Beamten auch ein Recht auf Ersatz seiner Anwaltskosten, was bei der Höhe derselben eine nicht zu unterschätzende Bevorzugung bedeutet. Schließlich hat der beklagte Beamte noch das Recht, eine bestimmte Ersatzsumme dem Kläger vor der Erhebung der Klage anzubieten (Tender of Amends) und dies dann bei der Verhandlung zu seiner Verteidigung anzuführen. Beginnt der Kläger trotz dieses Angebots den Prozeß oder führt er ihn weiter, nachdem der Beklagte zur Befriedigung des klägerischen Anspruchs eine Summe beim Gericht hinterlegt hat, und das Gericht spricht dem Kläger im Urteil nicht mehr als die angebotene oder hinterlegte Summe zu, so hat der Kläger keinen Anspruch auf Ersatz der nach dem Angebot oder der Hinterlegung für ihn entstandenen Kosten, und der Beklagte hat von diesem Moment an Anspruch auf Ersatz seiner Anwaltskosten. Letzteren Anspruch hat der Beklagte auch, wenn nach der Meinung des Gerichts der Kläger dem Beklagten nicht genügend Gelegenheit gegeben hatte, die Sache durch Zahlung einer Geldsumme außergerichtlich zu regeln. Diese recht bedeutenden Vergünstigungen für den verklagten Beamten im Verfahren finden jedoch keine Anwendung, wenn eine Zentralbehörde ihrerseits gegen eine Local Authority oder einen Local Officer auf Schadensersatz klagt. Dadurch soll vor allem eine Erschwerung des Vorgehens des Local Government Board gegen Local Authorities und eine Schwächung der sowieso nicht sehr starken Position der Zentralbehörden verhütet werden.

Noch bedeutend weitergehend ist der Schutz der rein richterlichen Beamten und der Friedensrichter. Es ist dabei von vornherein zu betonen, daß Bestimmungen, welche die richterliche Haftbarkeit allgemein regeln, nicht existieren, sondern daß der heutige Zustand im wesentlichen sich als ein Produkt der historischen Entwicklung und der Festlegung von Rechtsregeln durch die Gerichte darstellt. Prinzipiell sind zunächst alle Richter eines Court of Record[1]) frei von Verantwortung für jede richterliche Handlung innerhalb ihrer Zuständigkeit, auch wenn dieselbe sich als wider jeden guten Glauben und Anstand getan darstellt[2]). Ursprünglich

1) „Courts of Record: those whose judicial acts and proceedings are enrolled in parchment for a perpetual memorial and testimony“ (Wharton, Law Lexicon, Art. Court of Record). Courts of Record haben immer die Macht, wegen „Contempt of Court“ zu strafen. Vgl. auch Gerland, S. 1 Anm. 1.

2) „In a long series of cases it has been recognised that no action will lie against a judge of a Court of Record or of a Superior Court for doing some judicial act within his jurisdiction, also doing it maliciously, corruptly and contrary to good faith“ (vgl. die Aufsätze von Lucas, Judicial Liability, Law Magazine and Review, Bd. 32 S. 417 ff. und The Liability of the J. P., Bd. 33, S. 22 ff.).

hatten nur die Richter der höchsten Gerichtshöfe diese unbedingte Immunität, und erst allmählich erstreckte sich dieselbe auf alle Courts of Record. Wie LUCAS ausführt, ist es bei Richtern der höchsten Gerichtshöfe die Prärogative der in denselben als präsidierend gedachten Krone, in den übrigen Courts of Record die Unverletzlichkeit (Sanctity) des Record, welche eine derartige Immunität der Richter erklärt. Außerdem macht LUCAS dafür auch noch eine Reihe praktischer Erwägungen geltend und nennt von diesen „the security of the judicial officer, the welfare of the public and the fear of endless litigation“[1]).

Hinsichtlich der Inferior Courts, die nicht Courts of Record sind, gilt der Grundsatz der unbedingten Unverantwortlichkeit der Richter nicht. Aber auch die Richter eines Inferior Court haften prinzipiell nicht für Verletzungen ihrer richterlichen Amtspflicht, es sei denn, sie übten dieselbe mala fide aus. Im letzteren Fall wird der Richter eines Inferior Court zivil- und strafrechtlich haftbar nach Common Law „for corruption or mala fides in the exercise of his office“[2]). Weiter erstreckt sich aber ihre Haftpflicht nicht. Lord Brougham charakterisiert in dem Urteil FERGUSON v. KINNOUL (1842), 8 Eng. Rep. (H. L.) 412, nach Betonung der unbe-

1) Law Magazine, Bd. 32 S. 419. Diese absolute Unverantwortlichkeit der höchsten Richter für ihre Handlungen, zusammen mit der rigorosen Handhabung des „Contempt of Court“, tragen auch erheblich zu der faktischen Machtstellung der hohen Richter bei.

2) Law Magazine, Bd. 32 S. 424. Dagegen erfreuen sich die Richter aller Inferior Courts, wie die der Superior Courts, absoluter Unverantwortlichkeit für die bei Ausübung ihres Amtes getanen Aeußerungen. „Neither party nor witness, counsel, jury or judge can be put to answer, civilly or criminally, for words spoken in office“ (Lord Mansfield in R. v. SKINNER, Lofft 55; ebenso LAW v. LLEWELLYN [1906] 1 K. B. 487). Und das gilt auch für Friedensrichter bei der Erfüllung richterlicher Pflichten, aber wohl nicht für Licensing Justices. Ueber den schwierigen und unbefriedigenden Stand der ganzen Frage vgl. ERNEST E. WILLIAMS, Absolute Privilege for Licensing Justices, Law Quarterly Review, Bd. 25 S. 188 ff. „This rule of justices' protection is founded upon public policy, and exists in order to secure perfect freedom and independence for judicial officers in the performance of their judicial duties“ (Law Magazine, Bd. 33 S. 41). Im Gegensatz dazu weist WILLIAMS in dem eben erwähnten Aufsatze auf die bedenklichen Konsequenzen dieses Privilegs hin (S. 200): „Absolute immunity from the consequences of defamation is so serious a derogation from the citizen's right to the state's protection of his good name that its existence at all can only be conceded in those few cases where overwhelmingly strong reasons of public policy of another kind cut across this elementary right of civic protection; and any extention of the area of immunity must be viewed with the most jealous suspicion and resisted, unless its necessity is demonstrated“.

dingten Immunität der oberen Gerichtshöfe die Stellung der Inferior Courts mit folgenden Worten: „Even inferior courts, provided the law has clothed them with judicial functions, are not answerable for errors in judgment; and where they may not act as judges, but only have a discretion confided to them, an erroneous exercise of this discretion, however plain the miscarriage may be and however injurious its consequences, it shall not answer for. This follows from the very nature of the thing; it is implied in the nature of judicial authority and in the nature of discretion where there is no such judicial authority." Und diese Leitsätze gelten auch für richterliche Beamte, die den Richtertitel nicht führen. „Purely judicial officers . . . . will not be held civilly responsible for damages, no matter how gross their negligence may be, nor what may be the character of the action giving rise to the damages, provided it is within their jurisdiction" (Goodnow, Bd. 2 S. 167). Zu solchen richterlichen Beamten zählen vor allem die Masters of the Supreme Court.

Diese Grundsätze gelten nun aber auch für Friedensrichter, die in Ausübung richterlicher Funktionen handeln[1]). Sie sind also gedeckt, solange sie die Grenzen ihrer Gerichtsbarkeit nicht überschreiten und in gutem Glauben handeln. Handeln sie jedoch in schlechtem Glauben oder überschreiten sie ihre Zuständigkeit, so sind sie prinzipiell haftbar. Für die gerichtliche Geltendmachung dieser Haftbarkeit trifft nun die Justices' Protection Act 1848 besondere Bestimmungen. Soll danach die Haftbarkeit wegen schlechten Glaubens eines Friedensrichters geltend gemacht werden, so muß der Kläger in der Klagschrift ausdrücklich behaupten, daß der Richter bei Erfüllung seiner richterlichen Funktionen böswillig (maliciously) und ohne vernünftigen Grund (without reasonable and probable cause) gehandelt habe. Kann das nicht nachgewiesen werden, so wird die Klage abgewiesen. Des Beweises, daß der J. P. im schlechten Glauben gehandelt habe, bedarf es nicht, wenn er seine Zuständigkeit überschritten hat. Eine Klage auf Schadensersatz ist jedoch in diesem Falle erst dann möglich, wenn die fragliche friedensrichterliche Entscheidung von einem Obergericht

1) Lucas im Law Magazine, Bd. 33 S. 24 trennt hinsichtlich der Haftbarkeit der J. P. scharf die richterlichen Funktionen derselben von ihren Verwaltungsbefugnissen: „Following the ordinary rule as to judicial officers not of record, J. P. were not liable in respect of their judicial acts, so long as they kept within the limits of their jurisdiction and acted in good faith, and following the ordinary rule as to the liability of public ministerial officers they were held to be liable in respect of their ministerial acts for honest mistake simply."

aufgehoben worden ist. Handelt der Richter innerhalb des ihm eingeräumten freien Ermessens (Discretion), so kann ein Ersatzanspruch nicht auf die unrichtige Art und Weise, in der er sein Ermessen ausgeübt hat, gestützt werden.

So sehen wir auch im englischen Recht den Grundsatz der vollständigen Gleichstellung der Beamten mit den Untertanen durchaus nicht strikt durchgeführt. Abgesehen von dem Gebiet der Prärogative, die einen Teil des englischen Beamtenrechts in sich schließt, führt auch die notwendige Erkenntnis, daß eine absolute Gleichstellung der Beamten mit dem einzelnen sich mit einer zweckmäßigen und energischen Durchführung der Staatszwecke nicht vereinigen läßt, in Gesetzgebung und Rechtsprechung auf bestimmten Gebieten zur materiellen und formellen Privilegierung mancher Beamtengruppen. Diese Tatsachen ergeben aber eine Bestätigung der von HATSCHEK[1]) bekämpften Ansicht GNEISTS, daß eine Regreßklage aus Amtshandlungen, wenn sie auch nicht grundsätzlich versagt wird, doch im weitesten Maße durch Gesetzgebung und Rechtsprechung ausgeschlossen wird. Prinzipiell ist es nur die Kompetenzüberschreitung, die einen Ersatzanspruch auslöst, während eine Haftung der Beamten für Nachlässigkeit und Versehen in weitem Umfang nicht besteht. Und so können wir uns der Ansicht HATSCHEKS, der die Stellung des durch Amtshandlungen geschädigten Individuums in England für günstiger hält wie bei uns, nicht anschließen. Es ist HATSCHEK zuzugeben, daß das englische — wie übrigens auch unser Reichsrecht — die Erhebung des sog. Konflikts bei der gerichtlichen Verfolgung von Beamten nicht kennt. Aber abgesehen davon, daß die auf die Erhebung des Konflikts ergehende Vorentscheidung auch bei uns durch ein Gericht[2]) erfolgt, erreicht in England die Spruchpraxis genau denselben Zweck, nämlich Schutz der Beamten gegen jede schikanöse Inanspruchnahme[3]). Daß ferner eine primäre oder sekundäre Haftung

---

1) HATSCHEK, Bd. II S. 546/47.

2) Z. B. in Baden durch den Verwaltungsgerichtshof. Vergl. Art. 11 des G. vom 24. 2. 1888, den Verwaltungsgerichtshof und das verwaltungsgerichtliche Verfahren betr.

3) Wenn GRAVENHORST in seiner Monographie „Der sog. Konflikt bei gerichtlicher Verfolgung von Beamten“ in Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von BRIE & FLEISCHMANN, 15. Heft, S. 219 erklärt: „Aber es unterliegt doch keinem Zweifel, daß es .... für einen gewissenhaften Beamten eine Beruhigung sein muß, und daß er freudiger seine Plichterfüllen wird, wenn er die Gewißheit hat, daß der Staat für ihn eintreten wird, sobald er aus willkürlichen Gründen und unberechtigter Weise in Anspruch

des Staates und der Lokalverbände in England entweder gar nicht oder nur im Ausnahmefall besteht, wurde schon betont. Fassen wir dazu noch ins Auge, daß auch heute noch in England die Gewährung eines Anspruchs gegen die Krone einen Gnadenakt bedeutet, so können wir uns der Erkenntnis nicht verschließen, daß das englische Recht bei Abwägung der widerstreitenden Interessen von Individuum und Staatsgewalt in hohem Maße die Interessen der letzteren wahrgenommen hat und auch berechtigte Ansprüche des Untertanen sehr oft dagegen zurückstellt[1]).

Damit fällt nun aber auch weiterhin die Behauptung DICEYS, die Anerkennung der „Rule of Supremacy of the Law" schließe das Bestehen von Verwaltungsrecht (Administrative Law) in England aus. Denn für das Charakteristikum des „Administrative Law" hält DICEY eben das Bestehen besonderer Behörden zur Entscheidung von Streitigkeiten, an welchen die Regierung oder Beamte beteiligt sind, d. h. also die Existenz eines besonderen Beamtenrechts[2]). Der

genommen wird", so beweisen die angeführten Aussprüche englischer Richter zur Genüge, daß die englische Spruchpraxis dieselben Gesichtspunkte im Auge hat und auch durchsetzt.

1) Sehr gut hat der Amerikaner EDMUND M. PARKER in seinem Aufsatz „State and official Liability" (Harvard Law Review, Bd. 19, S. 335 ff.), der sich gegen die von DICEY in der sechsten Auflage seiner „Introduction" aufgestellten Behauptungen wendet, die Einwendungen gegen die Auffassung DICEYS zusammengefaßt: „But if he (DICEY) means to suggest . . . . that by the law of England the existence and extent of the rights, privileges and prerogatives of the government, as against private citizens are to be determined on the same principles and the same considerations which fix the legal rights and duties of one citizen towards the other, he has evidently misapprehended the law of England . . . . . . Furthermore is it not true that in cases of grants by the Crown they are construed favourably for the Crown, and that the usual rule for the construction of grants as between subjects is inverted? . . . . . finally what right of action against the State or the Crown has the private citizen in England? Has he any other remedy than that given by the petition of right which is a peculiar form of procedure, and is it not well settled that no petition of right can be maintained when the claim against the state is based on the tortuous act or omission of a servant of the Crown"? Zur Unterstützung seiner Ansicht zitiert PARKER auch den Fall SAMUEL v. PAYNE, 1 Doug. 359, der hinsichtlich des Verhaftungsrechts eines Peace Officer im Verhältnis zu demselben Recht eines gewöhnlichen Bürgers folgendes bestimmt: „A peace officer may justify an arrest on a reasonable charge of felony without a warrant, although it should afterwards appear that no felony had been committed; but a private individual can not." Man kann eben diese Tatsachen nicht nur als schwache Anklänge (faint traces) einer Sonderstellung der Krone und der Beamten abtun, wie dies DICEY (Introduction, 6. Aufl., S. 341 Anm.) versucht.

2) Introduction, 7. Aufl., S. 198: „that affairs or disputes in which the

Widerspruch, den diese Behauptungen vor allem auch bei PARKER fanden, hatte nun zur Folge, daß DICEY in der 7. Auflage seines Werkes, allerdings unter Festhaltung seines prinzipiellen Standpunktes, wichtige Konzessionen gemacht hat[1]). Jetzt bestreitet er nur noch, und zwar mit Recht, das Bestehen von Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit im französischen Sinne in England. Denn ein luftdichter Abschluß zwischen Verwaltung und Justiz, wie er in Frankreich als Ergebnis der Revolution sich herausgebildet hat, erscheint in England schon infolge der ganz anderen Entwicklung als eine Unmöglichkeit. Dagegen gibt DICEY jetzt das Bestehen von Verwaltungsrecht im Sinne der deutschen Auffassung ausdrücklich zu. Er nennt es „Governmental Law“ und definiert es als den Inbegriff der gesetzlichen Bestimmungen, welche den Umfang der Funktionen der Verwaltungsbeamten regeln[2]). Das ist aber der Kreis von Rechtsnormen, der auch bei uns unter den Begriff des Verwaltungsrechts fällt[3]). Damit hat DICEY selbst all denen, die sich für die Leugnung des Bestehens eines Verwaltungsrechts in England auf ihn berufen wollen, den Boden entzogen.

Den eigentlichen Streitpunkt bildet eben nicht das Bestehen von Verwaltungsrecht in England, sondern die Frage, inwieweit das Bestehen dieses neuen Verwaltungsrechts die bisherigen Verhältnisse beeinflußt hat. Das heutige Verhältnis von Justiz und Verwaltung in England, die Frage der Rechtskontrolle der Verwaltung durch den High Court und das Verhältnis dieser Rechtskontrolle zu der neuen Rechtskontrolle der Zentralbehörden bilden jetzt den eigentlichen Gegenstand der Controverse. Und hier ist es zum großen Teil die Unkenntnis der deutschen Zustände durch die englische

---

government or its servants are concerned are beyond the sphere of the civil Courts and must be dealt with by special and more or less official bodies.“ Man muß bei den Erörterungen DICEYS immer in Rechnung ziehen, daß er bei der Schilderung kontinentaler Zustände nur auf französische Verhältnisse abhebt und das deutsche Recht gar nicht in den Kreis seiner Betrachtungen zieht.

1) Vgl. die Vorrede zur 7. Auflage S. IX f.

2) Introduction, S. 382: „If, then, droit administratif meant nothing more than the sum of all the laws which determine the functions of civil servants, droit administratif might be identified in its general character with the governmental law of England. The idea that such an identification is possible is encouraged by the wide definitions of „droit administratif . . . .“.

3) Vergl. z. B. die Definition von JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., S. 377: „Das Verwaltungsrecht umfaßt die Lehre von dem die Verwaltung beherrschenden objektiven Rechte, von den Rechtsverhältnissen der Verwaltung und von den gegenseitigen Rechten und Pflichten des verwaltenden Staates und der Subjizierten“.

Jurisprudenz, welche dieselbe nicht zu einer klaren und richtigen Abwägung der englischen und deutschen Verhältnisse gegeneinander kommen läßt. Typisch hierfür ist die Aeußerung HIRSTS[1]: „and the result is that the Continent has administrative laws distinct from the ordinary laws of the land. Continental administration is subject to a peculiar jurisdiction". Also in England das einheitliche Common Law und die „Ordinary Tribunals", bei uns Verwaltungsgesetze im Gegensatz zu den ordentlichen Gesetzen des Landes und eine Sondergerichtsbarkeit, so stellt sich HIRST den jetzigen Zustand vor. Es ist ja sehr begreiflich, daß die englischen „Ordinary Courts", welche die englischen Freiheitsrechte mit erkämpft haben, auch heute noch als die Gerichte par excellence angesehen werden. Dabei ist aber der englischen Jurisprudenz entgangen, daß auch bei uns die Frage der Uebertragung der Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Zivilgerichte ausgiebig ventiliert worden ist, und daß für die Schaffung einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland die — sich jetzt auch in England, wenn auch in geringerem Maße, zeigende — mangelnde Vertrautheit des Zivil- und Strafrichters mit den besonderen Fragen der Verwaltung einen Grund bildete[2]. Außerdem wird in Deutschland heute der Verwaltungsgerichtsbarkeit mindestens das gleiche Vertrauen entgegengebracht wie der Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte.

Viel richtiger wird im Gegensatz zu der englischen Auffassung die Sachlage von der amerikanischen Jurisprudenz beurteilt, die nach Ansicht JELLINEKS in theoretischer Hinsicht hoch über der englischen steht[3].

Am skeptischsten äußert sich noch LOWELL, der unter dem Einfluß DICEYS eine direkte Annäherung der englischen Verhältnisse auf diesem Gebiet an das kontinentale Verwaltungsrecht leugnet. „Nor has the great increase in the 19. century of central control over local government brought any real approach to administrative law of the continental type. Boards with judicial functions, such as the Railway Commission, have, indeed, been created, but they do not stand in at all the position of the administrative courts, for they afford no protection to public officials, and by means of pro-

1) HIRST-REDLICH, Bd. II S. 59.

2) Vergl. dafür OTTO MAYER, Deutsches Verwaltungsrecht, im Systematischen Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft, 6. Abteilung, I. Bd., 1895, S. 63 ff., und FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 1911 S. 205.

3) Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., S. 377 Anm. 1.

hibition the ordinary courts determine the limits of their power"[1]). Nun ist aber die Wirksamkeit des Writ of Prohibition gegen die Railway Commission in der Regel ausgeschlossen (Railway and Canal Traffic Act 1888 s. 17 [6]) und gegen die Zentralbehörden bei Ausübung ihrer verwaltungsgerichtlichen Funktionen sehr zweifelhaft[2]). Da es auch kein besonderes Merkmal eines „Administrative Court" ist, Beamten besonderen Schutz zu gewähren, so erscheinen die von LOWELL angeführten Bedenken nicht durchschlagend.

Dagegen spricht MALTBIE ganz direkt aus, daß die verwaltungsgerichtliche Tätigkeit der modernen Zentralbehörden in England mit der Tätigkeit der Verwaltungsgerichte auf dem Kontinent wohl zu vergleichen sei. Er weist mit Recht darauf hin, daß die Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden in England allerdings eine theoretische Inkonsequenz bedeute, die aber durch die erzielten Erfolge gerechtfertigt werde. Die Frage, ob nicht schließlich doch die Einrichtung von — mit diesem Namen bezeichneten — Verwaltungsgerichten geboten sei, läßt er dabei offen[3]).

Auf die Verwaltungsrechtsprechung der englischen Gerichte weist wieder GOODNOW hin, wenn er dartut, daß England ein Verwaltungsrecht besitze und nur die Verwaltungsgerichtsbarkeit den ordentlichen Gerichten übertragen habe[4]). Wie JELLINEK, so sieht auch GOODNOW den Grund für die Nichtanerkennung des Verwaltungsrechts in England in der bisherigen Unfähigkeit der englischen Jurisprudenz, eine Gliederung des Rechtsstoffes vorzunehmen und dadurch denselben neuen Verhältnissen und Anforderungen anzupassen. Nach GOODNOWS Ansicht hat gerade die eigenartige Entwicklung des Verwaltungsrechts in England dort, mehr wie irgendwo anders, die politische Entwicklung beeinflußt[5]).

---

1) LOWELL, Bd. II S. 490. 2) Siehe oben S. 118 Anm. 4 und S. 176/177.

3) MALTBIE S. 268: „The quasi-judicial powers of the central departments in England resemble somewhat the jurisdiction of the administrative courts upon the continent. . . . . Especially in the administration of poor relief, has local selfgovernment been shown to work so badly, that the beneficial results obtained from the exercise of quasi-judicial powers by administrative authorities seem to justify the theoretical inconsistency . . . . . Whether the powers might not be transfered to the judiciary is open to discussion. If this were done, it would be necessary to modify the procedure in certain instances or establish special courts, and the advantages that would follow are theoretical rather than practical."

4) GOODNOW, Bd. II S. 192.

5) „The general failure in England and the United States to recognise an administrative law is really due not to the non-existence in these countries

Von Deutschen haben zu dem Problem des Bestehens eines Verwaltungsrechts in England außer HATSCHEK, dessen Ansichten wir schon besprochen haben[1]), JELLINEK, REDLICH und Ernst SCHUSTER Stellung genommen.

JELLINEK begnügt sich an der schon angeführten Stelle seiner Allgemeinen Staatslehre mit der Konstatierung der Tatsache, daß sich unter deutschem Einfluß auch in den angelsächsischen Staaten die Erkenntnis des Bestehens eines Verwaltungsrechts Bahn breche.

Dagegen hat sich REDLICH ganz an die Ausführungen DICEYS angeschlossen. Wie dieser, berücksichtigt auch er das neu entstandene Verwaltungsrecht und die neu entstandene Verwaltungsrechtsprechung durchaus nicht in einer den Tatsachen entsprechenden Weise. Auch er tut die ganze Rechtsprechung des L. G. B. und die Ausnahmestellung der Krone und vieler Beamter als „unbedeutende Reste“ und als „Ansätze zu einem Droit administratif“ ab (S. 730, Anm. 1) und behauptet, dies alles bedeute auch nicht im entferntesten eine Verletzung des Verfassungsprinzips von der Souveränität und Einheitlichkeit des Rechts. Und es soll auch gar nicht bestritten werden, daß die Rule of Supremacy of the Law — nicht die Allmacht des Rechts, denn die ist das Prinzip jedes Verfassungsstaates, sondern die Allmacht der obersten Gerichte auch über die Verwaltung — bisher als Axiom des englischen Rechts galt und noch gilt. Heute beschränkt sich nun aber die praktische Bedeutung dieses Prinzips im wesentlichen auf die außerordentlichen Rechtsmittel der Prerogative Writs, neben denen die neue Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden, hauptsächlich des L. G. B., selbständig in die Höhe gewachsen ist. Ganz abgesehen aber von dieser neu entstandenen rechtsprechenden Tätigkeit der Zentralbehörden ist es überhaupt unrichtig, einen Gegensatz zwischen den ordentlichen Gerichten (Ordinary Courts) und den Verwaltungsgerichten (Administrative Courts) zu konstruieren, wie dies REDLICH tut.

Und hier ist es wieder Ernst SCHUSTER, der in seiner Kritik des REDLICHschen Buches[2]) gerade in dieser Hinsicht die Auffassung

---

of this branch of the law, but rather to the well-known failure of English writers to classify the law. For not only has there always existed in England, as well as in this country, an administrative law in the true continental sense of the word, but this law has exercised on Anglo-Saxon political development an influence perhaps greater than that exerted by any other part of the English law“ (Bd. I S. 6/7).

1) Vergl. oben S. 120 ff.

2) ArchOeffR., Bd. 19 S. 169 ff.

von DICEY und REDLICH kritisiert und mit vollem Recht darauf hinweist, daß dieselbe nur zur Begriffsverwirrung führen müsse. Er führt dazu aus (S. 182): „Man darf aber auch in dieser Beziehung den Gegensatz zwischen England und den festländischen Staaten nicht zu scharf akzentuieren, wie dies von englischen Staatsrechtslehrern unter der Führung von DICEY und jetzt auch von REDLICH geschieht. In Ländern, wo (wie z. B. in Preußen) der Oberverwaltungsgerichtshof mit denselben Garantien richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet ist wie die ordentlichen Gerichte, ist die Gesetzmäßigkeit von Verwaltungshandlungen in dem gleichen Maße gesichert wie in England. Die Tatsache, daß für Verwaltungssachen ein besonderer Gerichtshof die Oberinstanz ist, während in England das House of Lords höchste Instanz für alle Rechtsstreitigkeiten ist, bedeutet keinen unüberbrückbaren Unterschied. Es kann daher auch nicht der Ansicht REDLICHs beigepflichtet werden, nach welcher England „auch heute kein Verwaltungsrecht und keine Verwaltungsrechtsprechung im technischen Sinne dieser Worte“ kennt. Der Satz könnte nur gelten, wenn man, wie dies DICEY tut, den Begriff „Verwaltungsrecht“ als den Inbegriff derjenigen Verwaltungsgrundsätze auffaßt, welche nicht auf dem gewöhnlichen Rechtswege geltend gemacht werden können, und wenn man unter Verwaltungsrechtsprechung ausschließlich die Rechtsprechung besonderer Verwaltungsgerichte versteht. Diese Terminologie führt aber nur zu Verwirrungen.“

Aber noch über SCHUSTER hinausgehend kann man heute in England sogar von einer Verwaltungsrechtsprechung der Zentralbehörden auf weiten Verwaltungsgebieten reden, einer Verwaltungsrechtsprechung, die, wie oben gezeigt wurde[1]), in vielen Fällen der Rechtskontrolle durch den High Court of Justice vollkommen entzogen ist. Dadurch hat aber tatsächlich die bisherige historische Stellung der Courts und ihr Verhältnis zur Verwaltung eine starke Modifikation gegen früher erlitten.

Und diese Wandlungen zeigen sich auch auf dem Gebiet der Theorie. Die Tatsache, daß durch das moderne Verwaltungsrecht und durch die neue Verwaltungsrechtsprechung der Zentralbehörden in England die Tätigkeit des Staats als solche und sein Verhältnis zu dem einzelnen stark in den Vordergrund getreten ist, zeigt sich auch in der Aenderung der Stellung, welche die englische Wissenschaft zu dem Begriff des öffentlichen Rechts und dem Problem des Unterschieds von öffentlichem und Privatrecht neuerdings ein-

1) Oben S. 180.

genommen hat. Die bisherige, durch keinerlei Verwaltungstätigkeit des Staates eingeengte Rechtsprechung der Common Law Courts bot ja bis in unsere Zeit der englischen Wissenschaft keinen Anlaß zur Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht. So hatte die englische Jurisprudenz diesen Unterschied entweder vernachlässigt oder direkt bekämpft. Den ersteren Standpunkt nahmen HALE und BLACKSTONE ein. Weiter ging darin aber der bedeutendste englische Rechtsphilosoph des 19. Jahrhunderts, der Utilitarier John AUSTIN, der die Unrichtigkeit des Unterschiedes von Public und Private Law ausführlich zu begründen versucht [1]). Er geht als Individualist nicht von der Stellung des

1) JOHN AUSTIN, Lectures on Jurisprudence or The Philosophy of Positive Law, 3 Ed., 1869, S. 69 ff. und S. 770 ff. So erklärt er z. B.: „As I shall show also, every department of law, viewed from a certain aspect, may be styled private; whilst every department of law, viewed from another aspect may be styled public. As I shall show further, public law and private law are names which should be banished from science; for since each will apply indifferently to every department of law, neither can be used conveniently to the purpose of signifying any. . . . . . Taken with its strict and definite signification, the name public law is confined to that portion of law which is concerned with political conditions. Accordingly, I take the name with that its determinate meaning, and I deem that portion of law, a member of the Law of Persons. But, to obviate a cause of misconception, I style that portion of law, the Law of Political Status, or the Law of Political Conditions: suppressing the ambiguous names of public and private law, along with that groundless division of the corpus juris which those opposed names are commonly employed to signify. . . . . In rejecting the division of law into public and private, in rejecting the names by which the division is signified, and in classing political conditions with conditions of other natures, I am justified by the great authority of our own admirable Hale, as well as by the cogent reasons whereon I shall insist in my lectures (S. 70)". „Taken with its strict and definite meaning, public law ought not (I think) to be opposed to all the rest of the law, but ought to be inserted in the Law of Persons, as one of the limbs or members of that supplemental department" (S. 771). „It is somewhat difficult to describe the boundary by which the conditions of political subordinates are severed from the conditions of private persons. The rights and duties of political subordinates, and the rights and duties of private persons, are creatures of a common author: namely, the Sovereign or State" (S. 773). „I cannot see how any precise line of demarcation between political and private conditions can possibly be drawn, unless it be this: that when the condition is private, the powers vested in the person who bears it more peculiarly regard persons determined specifically; when public, those powers more peculiarly regard the public considered indeterminately" (S. 774). „Every part of the law is in a certain sense public, and every part of it is in a certain sense private also. There is scarcely a single provision of the law which does not interest the public, and there is not one which does not interest, singly and individually, the persons of whom that public is composed" (S. 776).

Staates als übergeordnetes Herrschaftssubjekt aus und hat von seinem Standpunkt aus mit scharfem Blick die schwachen Stellen dieser Unterscheidung herausgefunden. Und mit dieser Betrachtungsweise kennzeichnet sich AUSTIN [1]) als ein typischer Vertreter der von SPIEGEL [2]) so bezeichneten „zivilistischen Rechtsanschauung". Das Charakteristikum dieser notwendig individualistischen Anschauung findet SPIEGEL in der scharfen Gegenüberstellung von objektivem und subjektivem Recht, in der starken Betonung des letzteren in der Theorie des Privatrechts und in der dadurch bewirkten Auflösung des „Rechts" in „Rechte". SPIEGEL betont dabei ganz richtig, daß für eine solche Auffassung das Verwaltungsrecht geradezu eine Verlegenheit bedeute, und daß die letzte Konsequenz der „zivilistischen Rechtsanschauung" die Leugnung des Verwaltungsrechts sei [3]). Und wir haben ja gesehen, daß gerade DICEY und seine Anhänger vom Standpunkt der zivilistischen Betrachtungsweise aus diese Konsequenz gezogen haben [4]).

Wenn trotzdem die modernste englische Wissenschaft die Unterscheidung von öffentlichem und Privatrecht wieder aufgenommen hat [5]), so kann man die Erklärung dafür nur in einer

1) Merkwürdig berühren sich die Ausführungen AUSTINS mit denen KELSENS, der in seinem jüngst erschienenen Buche, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, 1911, ebenfalls seine interessante und logisch klar durchgeführte Konstruktion vom rein individualistischen Standpunkte aus aufbaut. Vgl. dazu S. XI der Vorrede des KELSENschen Buches, in der KELSEN die Aehnlichkeit seiner Resultate mit manchen der älteren liberalen Staatstheorien ausdrücklich einräumt und sich gegen die Wertung seiner Arbeit als ein Sympton des Neoliberalismus durchaus nicht verwahrt. Ebenso betont KELSEN am Schlusse seines Werkes, daß die Richtigkeit des von ihm vertretenen individualistischen Standpunkts und seine Durchführung auf dem Gebiet der Rechtskonstruktion nicht absolut beweisbar ist, sondern, „der an diesem Punkte zu Tage tretende Gegensatz letzten Endes in der Verschiedenheit der Weltanschauung wurzelt" (S. 702). Vgl. auch WEYR, Zum Problem eines einheitlichen Rechtssystems, ArchOeffR., Bd. 23, S. 529 ff., der vom Standpunkt der konstruktiven Methode aus die Anerkennung des Dogmas von der Zweiteilung des Rechts als eine reine Zweckmäßigkeitsfrage der Methodik bezeichnet (S. 556).

2) LUDWIG SPIEGEL, Die Verwaltungsrechtswissenschaft, Beiträge zur Systematik und Methodik der Rechtswissenschaften, 1909, S. 141 ff.

3) a. a. O. S. 155. 4) oben S. 187 ff.

5) Vergl. die 7. Aufl. der Introduction, wo DICEY das Verwaltungsrecht unter dem Ausdruck „Governmental Law" zusammenfaßt. Siehe oben S. 208. — Sir FREDERICK POLLOCK erklärt in der Einleitung zur 2. Aufl. von RENTONS Encyclopaediae S. 5: „An ancient and useful division neglected by Hale and Blackstone, but maintained by almost all moderns who have considered the question, is that of public and private law. While it is true that all law exists for sake of the common weal, and all legal duties must be

geänderten Auffassung von der Stellung und den Aufgaben des Staates der Gesamtheit und den einzelnen gegenüber suchen. Die kollektivistische Bewegung hat eben die Staatstätigkeit auch in England so in den Vordergrund gerückt, daß sich auch dort die von SPIEGEL [1]) im Gegensatz zur „zivilistischen“ als „verwaltungsrechtliche“ gekennzeichnete Anschauung, die kollektivistisch ist und von der Gesamtheit ausgeht, langsam Bahn bricht. Damit verbindet sich aber naturgemäß das Aufkommen einer dualistischen Betrachtungsweise des Rechts [2]). Mit dieser stärkeren Betonung der Rechtsgebiete, in denen der Staat als die treibende Kraft erscheint, tritt England aber nur in die Bewegung ein, welche die kontinentalen Staaten in größerem oder geringerem Maße schon lange beherrscht.

Aber, wenn so auch in England die Neuorganisationen auf dem Gebiet der Verwaltung [3]) dazu beigetragen haben, den verschiedenen Charakter von öffentlichem und Privatrecht und die dadurch gebotene Verschiedenheit in der Art des Rechtsschutzes auf beiden Gebieten aufzudecken, so darf man andererseits nie aus den Augen verlieren, daß die einseitige Betonung des Rechtsmoments und der Einheit des Rechts in allen Gebieten des staatlichen Lebens in England auf die ganze dortige Entwicklung von tiefstem Einfluß gewesen ist. Schon im 17. Jahrhundert war in England der „Rechtsstaat“ eine Tatsache, und die Rechtsstaatsidee hat seitdem das englische Volk so durchdrungen, daß sie noch heute einen unverrückbaren Grundpfeiler des englischen Rechtssystems bildet. Und gerade die ideelle Wertung der höchsten Gerichtshöfe als Hüter des Rechtselements bildet sicher auch heute noch einen nicht

---

duties of some persons, yet some rules and heads of law seem to have regard in the first place to the safety or welfare of society as a whole, and others to be concerned with the rights of individual citizens. The former are called public and the latter private law“. Er teilt dann auf Seite 14 das Public Law ein in Staatsrecht (Constitutional Law including the judicial system), Verwaltungsrecht (Regulative and Administrative Law) und Strafrecht (Criminal Law). Eine ähnliche Einteilung macht z. B. HOLLAND in seinen Elements of Jurisprudence, 11. Ed., 1910, S. 364 ff. 1) a. a. O. S. 163.

2) Vgl. WEYR a. a. O. S. 577: „Der letzte Grund des Dualismus im Recht hat eben eine psychologische Wurzel“.

3) Wie aus unserer Schilderung hervorging, war es die Organisation der neuen Zentralbehörden in England, die auf die Gestaltung der Rechtsstellung des einzelnen zum Staat tiefgreifend eingewirkt hat. Und gerade diese Entwicklung in England belegt die Richtigkeit der Ausführungen SPIEGELS über die große Bedeutung des Organisationsrechts im Verwaltungsrecht (a. a. O. S. 163 ff).

zu unterschätzenden Faktor für die feste Fundierung der Rechtsstaatsidee in England.

Während so in England die Rechtsstaatsidee schon vor 2 Jahrhunderten feste Wurzeln schlagen konnte, und infolgedessen der Grundgedanke derselben auch heute noch das Verhältnis von Justiz und Verwaltung beherrscht, verlief die kontinentale Entwicklung in Frankreich und Deutschland ganz anders. Der Rechtsstaat dieser beiden Länder ist herausgewachsen aus dem Polizeistaat, dessen Vergangenheit noch bis heute nicht ganz überwunden ist. Gerade darin aber liegt der fundamentale Unterschied der englischen Entwicklung zu der kontinentalen, hauptsächlich der französischen und der deutschen, die wir kurz zum Vergleich heranziehen wollen.

In Frankreich war ja der Polizeistaat noch viel früher ausgebildet wie in Deutschland [1]). Neben einer kräftigen königlichen Verwaltung stand aber hier — anders als in Deutschland — eine selbstbewußte Justiz, nämlich „die Parlamente", vor allem das Parlament von Paris. Dadurch daß die Parlamente nur die von ihnen einregistrierten Ordonnanzen als Gesetz (Loi) anerkannten, erlangten sie eine Kontrolle über die gesamte oberste Staatsverwaltung und das Verordnungsrecht des Königs [2]). Die Berechtigung und Ausdehnung dieser Kontrollgewalt blieb aber durch den König und die königliche Verwaltung nicht unbestritten, was zu ständigen Zusammenstößen zwischen Verwaltung und Justiz Anlaß gab. Die Verwaltung brachte nämlich auch die ihr vom König erteilten, nicht einregistrierten Amtsaufträge (Commissions) den Untertanen gegenüber zur Geltung und setzte sich einer Klage der Untertanen bei den Parlamenten gegenüber sehr oft mit Gewalt durch [3]). Diesen Kampf zwischen Justiz und Verwaltung, vor allem auch die Uebergriffe der ersteren in das Gebiet der letzteren, beseitigte dann die Revolutionsperiode in Frankreich endgültig unter Zugrundelegung der Montesquieuschen Doktrin von der Trennung der Gewalten. Sie schloß Verwaltung und Justiz streng gegeneinander ab und stellte beide als vollziehende Gewalt unter die Herrschaft der Gesetzgebung. Otto Mayer weist mit Recht darauf hin, daß damit ein völlig neuer Kurs eingeschlagen wurde. „Nach den Ueberlieferungen der Parlamente wäre es gegeben gewesen, daß man die Justiz ihrerseits nunmehr über die Verwaltung stellte, um ihr gegenüber das Gesetz im Einzelfall durch Urteilsspruch zur Geltung zu bringen, die Verwaltung also auf die einfache Geschäftsbesorgung, das tatsächliche Handeln namens des Staates beschränkte. Man hatte

1) Otto Mayer S. 55. 2) S. oben S. 11/12. 3) Otto Mayer S. 55 f.

gute Gründe, das nicht zu tun“ [1]). Denn im Gegensatz zu England, wo das Uebergewicht des Parlaments Uebergriffe der Justiz von vornherein unmöglich machte und dadurch eine Kontrolle der Verwaltung durch die Courts ohne Gefahr ermöglichte, hatten sich die französischen Parlamente unter dem Ancien Régime als Hindernis für jede Verbesserung erwiesen, so daß man sich gegen ihre weiteren Uebergriffe nur durch eine schroffe Trennung der Gewalten schützen zu können glaubte, unter der das öffentliche Recht Frankreichs noch heute leidet [2]). So entzog man den Zivilgerichten die Zuständigkeit zur Entscheidung von Rechtsverhältnissen auf dem Gebiet der Verwaltung, errichtete aber andererseits schon im Jahre 1801 besondere Verwaltungsgerichte, denen die Verwaltungsrechtspflege übertragen wurde. Die weitere Konsequenz dieser schroffen Trennung war eine scharfe Ausprägung des Begriffs des öffentlichen Rechts dahingehend, „daß der verwaltende Staat grundsätzlich nach öffentlichem Recht lebt, und daß das Zivilrecht auf den Staat nur Anwendung findet, soweit er sich dessen Herrschaft ausdrücklich unterworfen hat“ [3]).

Etwas anders gestaltete sich die Lösung des Problems in Deutschland, so daß man der deutschen Entwicklung wohl eine Mittelstellung zwischen der englischen und der französischen zuweisen kann. Der Polizeistaat [4]) des 18. Jahrhunderts hatte in Deutschland zum ersten Male die Staatsidee als solche schärfer in den Vordergrund gerückt. Noch in dem germanischen Recht des Mittelalters, dem der Unterschied zwischen Privat- und öffentlichem Recht fremd war, stand der Landesherr persönlich, ausgestattet mit den ihm eigentümlichen Hoheitsrechten dem Untertan gegenüber und die Ausübung seiner Hoheitsrechte fand ihre Grenzen an den „wohlerworbenen Rechten“, jura quaesita, des Untertans [5]). Im Polizeistaat erscheint dagegen der Fürst als Träger eines Staatszwecks, als den man die größtmöglichste Machtsteigerung des Gemeinwesens betrachtete. Als Mittel dafür bot das Jus Politiae eine gute Handhabe, das dem Landesherrn die Wahrnehmung der Sicherheit und Wohlfahrt des Staates zur Pflicht machte und die Erreichung dieser Ziele für den

1) Otto Mayer S. 58.

2) Andr. Lebon, Das Verfassungsrecht der französischen Republik, im öffentlichen Recht der Gegenwart, Bd. 6, 1909, S. 21.

3) Fleiner, S. 35. Wie schon erwähnt, sind es diese französischen Zustände, an welche die oben S. 188 ff. behandelte Kritik des Verwaltungsrechts durch Dicey anknüpft.

4) Otto Mayer, S. 38 ff.; Fleiner, S. 29 f. und die dort cit.

5) Fleiner, S. 28 und die dort cit.

Einzelfall in das Ermessen der Obrigkeit stellte. Die Folge dieser Auffassung war eine gesteigerte Verwaltungstätigkeit des Staates, der sein Tätigkeitsgebiet ins Schrankenlose zu erweitern suchte, ohne daß ihm dabei rechtliche Grenzen gesetzt waren. Wohl waren die Beamten bei Ausübung ihrer Verwaltungstätigkeit durch strenge Dienstinstruktionen gebunden und die dadurch entstehende Verwaltungsroutine garantierte eine gewisse Stetigkeit der Verwaltung und machte Willkürakte zur Ausnahme [1]. Aber nach außen standen sie dem Untertan gegenüber wie „ein Fürst im Kleinen“ [2]. Diese kräftige energische Verwaltung wurde nun aber nicht, wie in Frankreich, in einen Kampf mit einer ebenso mächtigen Justiz verwickelt, unter deren Uebergriffen sie zu leiden gehabt hätte. Ganz im Gegenteil! Mit dem Wachsen der landesfürstlichen Hoheitsrechte und dem Sinken und allmählichen Verschwinden der reichsgerichtlichen Kontrolle gerade für die größten Territorien fiel die Rechtskontrolle in Verwaltungssachen zunächst weg, und das Fällen von Machtsprüchen durch den Herrscher (Kabinettsjustiz) bildet ein Charakteristikum des absoluten Polizeistaats [3]. Denn zur Entgegennahme von Klagen gegen den Landesherrn waren die Territorialgerichte nicht zuständig. Der Widerstreit zweier mächtiger Ideen verlangte notwendigerweise in dieser Periode nach einem Ausgleich: „der Idee des allgewaltigen Staates, die sich eben erst durch Zerstörung der Grenzen der Hoheitsrechte bewährt hat, und der Idee des Rechts, welche darauf angewiesen ist, die einzige ihr zu Gebote stehende Form für Recht und Rechtsordnung möglichst weit vorwärts zu tragen in die Lebensbeziehungen zwischen Staat und Untertan hinein“ [4]. Einen teilweisen Ausgleich dieser widerstrebenden Interessen führte nun die Lehre vom Fiskus herbei. Dadurch daß die Fiskustheorie die Regelung aller staatlichen Vermögensrechte nicht auf den Staat als solchen, sondern auf ein von ihm verschiedenes Rechtssubjekt, eben den Fiskus, bezog, führte sie zwar einen Dualismus in der Staatsidee herbei, erreichte aber den Zweck, alle vermögensrechtlichen Beziehungen des Staates dem Privatrecht und damit der Beurteilung durch die Landesgerichte zu unterwerfen. Ja, noch weiter gehend wurden den Untertanen durch die Gerichte in weitem Umfange bei Verletzungen „wohlerworbener Privatrechte“ durch polizeiliche Verfügungen Ersatzansprüche gegen den Fiskus zugebillgt. Fleiner [5]) hat in kurzen treffenden Umrissen geschildert, wie die Fiskustheorie

1) Siehe oben S. 121/122. 2) Otto Mayer, S. 40.
3) Fleiner, S. 9, Otto Mayer, S. 41. 4) Otto Mayer, S. 47. 5) S. 33 f.

schließlich nach Bildung einer geschlossenen Staatsgewalt infolge des gesteigerten Rechtsschutzbedürfnisses des Untertans dazu überging, ein Individualrecht überall dort anzunehmen, wo das Rechtsbewußtsein den Schutz des Individuums gegenüber der Staatsgewalt verlangte. Aber immer richteten sich diese Ansprüche gegen den Fiskus als solchen und erlangten damit privatrechtlichen Charakter. So bildete sich durch die Fiskustheorie in größerem Umfang eine Art Rechtsschutz durch die ordentlichen Gerichte auf dem Gebiet der Verwaltung heraus.

Mit dem Uebergang zum Rechtsstaat, dem „Commonwealth based upon law“ [1]), stellte sich die an die Mitwirkung der Volksvertretung im Verfassungsstaat gebundene Gesetzgebung als oberste Gewalt über Justiz und Verwaltung. Gleichzeitig wurde die Unabhängigkeit der Justiz von dem Landesherrn sichergestellt. Damit hatte auch in Deutschland die „Rule of Supremacy of the Law“ ihre Anerkennung gefunden [2]). Während im Polizeistaat ein Verwaltungsrecht überhaupt nicht existierte, ging jetzt die Gesetzgebung daran, das Gebiet der öffentlichen Verwaltung mit Rechtsregeln zu durchziehen und die Verwaltungsbehörden an feste Rechtsschranken zu binden. Auf dem Gebiet dieses neuentstandenen Verwaltungsrechts behielt man den Rechtsschutz, den die Zivilgerichte durch die Ausdehnung der Fiskustheorie bisher gewährt hatten, bei. Man dachte nicht daran, wie in Frankreich eine mechanische Trennung der Gewalten durchzuführen und dadurch das bereits Errungene aufzugeben. Dagegen erhob sich hinsichtlich des durch die Rechtsprechung der Zivilgerichte bisher nicht berührten Gebiets des Verwaltungsrechts ein wissenschaftlicher Streit über die Frage, auf welche Weise ein Rechtsschutz auch auf diesem Gebiet am besten zu gewährleisten sei [3]). Nachdem man über die Vertreter der Ansicht, eine besondere Verwaltungsrechtspflege sei überhaupt nicht vonnöten, da die Verwaltungsbehörden ebenso unparteiisch urteilten wie die Gerichte, zur Tagesordnung übergegangen war, drehte sich der Streit nur noch um die Frage, ob man den Zivilgerichten als solchen die rechtliche Kontrolle über die Verwaltung übertragen solle, oder ob die Einrichtung besonderer

1) Lowell, Bd. 2 S. 489.

2) Vgl. die Definition des Rechtsstaats von Bähr, Der Rechtsstaat, 1864, S. 2: „Wir verstehen unter dem Rechtsstaat, daß der Staat das Recht zur Grundbedingung seines Daseins erhebe; daß alles in ihm rege Leben, das individuelle sowohl, als das der Gesamtheit, im Verhältnis zu ihren Gliedern, unbeschadet der für dasselbe notwendigen Freiheit, dennoch in den Grundangeln des Rechts sich bewege“.

3) Vgl. Fleiner, S. 202 f.

Verwaltungsgerichte geboten erscheine. Bekanntlich verkörpern vor allem BÄHR[1]) und GNEIST[2]) diesen Gegensatz. Von praktischen Erwägungen machten die Verfechter einer besonderen Verwaltungsjurisdiktion zu ihren Gunsten hauptsächlich geltend, daß eine Aufsicht der Zivilgerichte über die Verwaltung zu einer völligen Lahmlegung der letzteren führen könne, und daß ferner einseitig zivilrechtlich vorgebildete Richter zur Entscheidung von Fragen des öffentlichen Rechts nicht geeignet seien[3]). GNEISTS Ideen haben jedenfalls den Sieg davongetragen, und alle größeren deutschen Staaten sind dem von Baden schon im Jahre 1863 gegebenen Beispiel gefolgt und haben sich eine besondere verwaltungsgerichtliche Organisation geschaffen, so Preußen im Jahre 1875 und Bayern im Jahre 1878.

Durch die Einrichtung dieser besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde die schon bestehende Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte für die sogenannten fiskalischen Streitigkeiten nicht berührt. Dagegen vollzog sich mit der Schaffung des Verwaltungsrechts im Rechtsstaate überhaupt eine Aenderung in der Auffassung des Fiskus. Die Auffassung des Dualismus von Staat und Fiskus fiel, der Fiskusbegriff ging im Staatsbegriffe auf, und der einheitliche verwaltende Staat lebt nach der heute herrschenden Auffassung nach zweierlei Recht, nach öffentlichem Recht und nach Privatrecht[4]). In Frankreich lebt der Staat dagegen grundsätzlich nach öffentlichem Recht, soweit er sich nicht ausdrücklich durch positive Bestimmung dem Zivilrecht unterwirft[5]), während in England die bisherige zivilistische Betrachtungsweise erst allerneustens öffentlich-rechtlichen Ideen Eingang zu gewähren beginnt.

So hält Deutschland darin zwischen England und Frankreich die Mitte. Es hat den von uns historisch überkommenen und im modernen Kulturstaat in den tatsächlichen Verhältnissen begründeten Dualismus von Privat- und öffentlichem Recht beibehalten, ohne einen luftdichten Abschluß zwischen beiden durchzuführen oder auch nur zu erstreben. Damit ergibt sich aber von selbst

1) BÄHR, Der Rechtsstaat, 1864. 2) GNEIST, Der Rechtsstaat, 1872.

3) GEORG MEYER, Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 1893 Teil I S. 40. Ein weiterer von LEBON a. a. O. S. 140 betonter Vorteil einer besonderen Verwaltungsrechtspflege ist ihre größere Schnelligkeit und Billigkeit im Gegensatz zu dem Verfahren vor den Zivilgerichten. Daß dieser Gesichtspunkt bei der Betrauung der Verwaltungsbehörden mit Entscheidungsgewalt in England eine ausschlaggebende Rolle gespielt hat, wurde schon hervorgehoben.

4) FLEINER S. 37.

5) OTTO MAYER, Theorie des französisch. Verwaltungsrechts, 1886, S. 376 ff.

eine gewisse Schwierigkeit in der Grenzziehung zwischen beiden Rechtsgebieten. Denn ein allgemeines äußeres Unterscheidungsmerkmal, durch das sich die Zuweisung eines Rechtsverhältnisses in eines der beiden Rechtsgebiete mit Sicherheit ermöglichen ließe, fehlt. Vor allem ist ein solches im einzelnen Falle aus der Zuständigkeit der Zivil- resp. der Verwaltungsgerichte nicht mit Sicherheit zu entnehmen. Denn, wenn auch im allgemeinen die Rechtsverhältnisse des Privatrechts der Zuständigkeit der Zivilgerichte, die des öffentlichen Rechts der der Verwaltungsgerichte unterstehen, so finden sich doch in beiden Fällen Ausnahmen von dieser Regel [1]).

Maßgebend für die Zuweisung des einzelnen Rechtsverhältnisses in das eine oder andere Gebiet ist vielmehr allein dessen Inhalt. Entscheidend ist, ob das Verhältnis der Ueber- und Unterordnung zwischen Staat oder dem vom Staat als öffentlich anerkannten Verbänden und dem einzelnen überwiegt, oder ob die Nebenordnung einzelner Individuen in dem Rechtsverhältnis zum Ausdruck kommt. „Das öffentliche Recht stellt die Summe aller Rechtsvorschriften für die Regelung der herrschaftlichen Rechtsverhältnisse zwischen Staat und Untertan dar. Es setzt ungleichartige Parteien voraus“ [2]). Ueber das rein empirische Prinzip dieser Abgrenzung, welche somit die Tatsache des Ueber- und Unterordnungsverhältnisses zwischen Staat und einzelnem als gegeben voraussetzt, ist man sich heute im allgemeinen einig. Und danach ist auch im praktischen Einzelfall die Entscheidung, ob ein Rechtsverhältnis privat- oder öffentlichrechtlichen Charakter trägt, zu treffen, soweit nicht die positive Gesetzgebung dasselbe dem einen oder andern Gebiet ausdrücklich überweist oder auf Grund der historischen Entwicklung eine solche Zuweisung mit Sicherheit möglich ist [3]).

1) Vgl. besonders Richard Schmidt, Lehrbuch des deutschen Zivilprozeßrechts, II. Aufl., 1906, erste Hälfte S. 182 ff., und Spiegel a. a. O. S. 142.

2) Fleiner S. 45. Vgl. auch die dort Anm. 3 und 4 zit. Ueber die ganze Frage vgl. die grundlegenden Ausführungen von Gierke, Deutsches Privatrecht, 1895, I. Bd., S. 26 ff., ferner Wach, Handbuch des deutschen Zivilprozeßrechts, 1885, I. Bd., S. 86 ff., von Neueren z. B. Thoma, der Polizeibefehl im badischen Recht, 1906, S. 17 und vor allem Spiegel a. a. O. S. 141 ff. Eine gute Zusammenstellung der einzelnen Ansichten bietet auch Weyr, Arch OeffR. Bd. 23 S. 556 ff.

3) Otto Mayer S. 140, Fleiner S. 48 ff. Für die theoretische Betrachtung betont dagegen Spiegel (a. a. O. S. 147) ganz richtig, daß es durchaus nicht notwendig sei, sich für die Alternative „Privatrecht“ oder „öffentliches Recht“ zu entscheiden, da eben in vielen Fällen privat- und öffentlichrechtliche Momente miteinander verbunden seien. Und die viel größere

Aber wenn auch die Aufrechterhaltung dieses Dualismus begründet erscheint, so bringt er doch immer die Gefahr mit sich, daß die andere Seite der rechtlichen Betrachtung, nämlich die der Einheit des Rechts, dabei zu kurz kommt. Wir haben oben [1]) darauf hingewiesen, daß die einseitige Betonung der Einheit des Rechts in England der Ausbildung des Rechtsstaats dort außerordentlich zu statten kam, während uns die polizeistaatliche Entwicklung klar zeigt, daß die Heraushebung der Staatsgewalt als solcher über den einzelnen ohne eine klare rechtliche Ausgestaltung dieser Beziehung der Ausreifung des Rechtsstaatsgedankens als solchem nicht günstig ist.

Schon ein Blick auf den heutigen Stand des deutschen Verwaltungsrechts und der deutschen Verwaltungsrechtsprechung belehrt uns, wie sehr in Deutschland die historische Entwicklung bestimmend auf die heutigen Zustände eingewirkt hat. Otto Mayer hat dieser Ueberzeugung treffend Ausdruck verliehen mit den Worten: „Die Verwaltungsrechtswissenschaft kann ihre Rechtsinstitute nur herausarbeiten im beständigen Kampf mit einem großen Gegner: das ist unsere eigene Vergangenheit, die Rechtsanschauung des Polizeistaats“ [2]). Und daher, daß in Deutschland der Boden des Rechtsstaates erst in neuster Zeit schrittweise erkämpft werden mußte, kommt es, daß bei uns einstweilen noch der historische Abstand fehlt, der in England die Rechtsstaatsidee zu einem unlöslichen Bestandteil der Rechtsentwicklung gemacht hat. Denn, wenn auch heutzutage die Anschauungen des Polizeistaats bei uns als überwunden gelten können, so haben wir doch als Erbteil aus dieser Periode eine ausgeprägte staatliche Verwaltungstätigkeit übernommen. Uns ist der Begriff der Verwaltung als „fortgesetzte planmäßige Tätigkeit des Staates zur Erfüllung seiner Zwecke“ [3]) seit dieser Zeit vertraut geworden und geblieben. Denn alle gesetzlichen Garantien des Rechtsstaats, die Einrichtung der

---

Rolle, welche diese Unterscheidung bei uns im Gegensatz zu England auch in der Theorie spielt, kann wohl als Beweis für die Richtigkeit der treffenden Bemerkung von Preuss dienen: „Vorzüglich im öffentlichen Recht ist es vielleicht der tiefste und charakteristischste Unterschied der englischen von der kontinentalen Entwicklung, daß jene meist den tatsächlichen sozialen Bildungen sanktionierend folgt, diese nach einem bewußten Prinzip ihr Wesen zu gestalten sucht“ (Hugo Preuss, Zur Methode juristischer Begriffskonstruktion, in Schmollers Jahrbuch, Bd. 24, S. 369 ff., auf S. 365).

1) S. 215. 2) Otto Mayer, S. 135.

3) Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 2. Aufl., 1895, S. 2. Aehnlich Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, 5. Aufl., Bd. II, S. 177: „Staatsverwaltung ist das staatliche Handeln“, und Otto Mayer, S. 3: „Die Verwaltung ist Tätigkeit des Staates zur Verwirklichung seiner Zwecke“.

Selbstverwaltung etc. genügen für sich allein noch nicht, um eine kräftig entwickelte staatliche Verwaltung auch vollständig mit rechtsstaatlichen Ideen zu durchdringen. ODGERS bemerkt in dieser Hinsicht ebenso trocken wie treffend: „This much however is certain: a very complete system of local government is compatible with an entire absence of political freedom“ [1]). Dank seiner viel geschlosseneren und unkomplizierteren Entwicklung hat England unzweifelhaft den Grundgedanken der rechtlichen Durchdringung der Verwaltung bisher besser gewahrt und durchgeführt wie wir, die uns die nur allmähliche Befreiung von den Traditionen des Polizeistaats gerade dazu gezwungen hat, in spezialisierender Weise das Gebiet des Verwaltungsrechts zu durchdringen und zu ordnen, ein Prozeß, der noch keineswegs als abgeschlossen bezeichnet werden kann. Und insofern hat THOMA [2]) recht, wenn er behauptet: „Gemessen an der Einfachheit und Evidenz des Grundgedankens, erscheint das Gesamtbild der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit verkümmert und schwächlich!“.

Hat so vielleicht der Grundgedanke bei uns noch nicht so feste Wurzeln schlagen können, wie dies in England der Fall ist, so kann man dagegen ruhig behaupten, daß die deutsche Rechtsentwicklung in organisatorischer und legislatorischer Ausgestaltung des Verwaltungsrechts England weit voraus ist.

Wenn man die unsystematische Art, in der die englische Gesetzgebung die Entscheidungsgewalt der Zentralbehörden geregelt hat, betrachtet, so kann man sich des Gefühls nicht erwehren, als ob man in England das Publikum gar nicht zum Bewußtsein der Tatsache kommen lassen will, daß in seiner Mitte allmählich eine allmächtige Bureaukratie in die Höhe gewachsen ist, deren Walten zum großen Teil jeder Kontrolle außer der parlamentarischen entzogen ist [3]). Und stellt man sich auf den Standpunkt, daß die Monopolstellung der Courts als Kontrollgewalt über die Verwaltung

1) ODGERS, Local Government, 2. Ed., 1907, S. 3.

2) THOMA, Rechtsstaatsidee und Verwaltungsrechtswissenschaft, Jahrb. OeffR., Bd. 4 S. 212.

3) Dabei befindet sich die liberale Partei in England, unter deren Herrschaft die neusten Ausgestaltungen der Zentralbehörden mit rechtsprechenden Funktionen erfolgt sind, auch direkt in einem Dilemma. Auf der einen Seite verlangen die kollektivistischen Tendenzen, vor allem die Entwicklung des sozialen Versicherungsrechts, einen immer größeren organisatorischen Ausbau der Verwaltungsbehörden. Dies bringt aber notwendigerweise eine Vermehrung der dem Engländer in der Seele verhaßten Bureaukratie mit sich, die gerade, da ihre Kompetenzen so vielgestaltig und durchaus nicht klar umgrenzt sind, umso gefährlicher werden kann.

im 18. Jahrhundert die klare Ausgestaltung des Rechtsstaatsgedankens zur Reife brachte, dann bedeutet die modernste Entwicklung in England, wenn auch keinen Rückschritt, so doch mindestens eine Kurve in dem bisher klaren Verlauf der englischen Verwaltungsjurisdiktion. Daß in England von mancher Seite diese Entwicklung direkt als Rückschritt empfunden wird, darauf haben wir schon hingewiesen [1]). Der Hauptfehler liegt dabei unseres Erachtens in der Unfähigkeit der englischen Gesetzgebung und Jurisprudenz, eine Gliederung des Rechtsstoffs vorzunehmen und dadurch denselben neuen Verhältnissen und Anforderungen anzupassen. Und so ist England in Gefahr, ein Beispiel dafür zu werden, wie legislatorisches Unvermögen, dem nicht durch eine stoff- und begriffsbeherrschende Wissenschaft der Weg gewiesen wird, die alten Errungenschaften direkt dadurch gefährden kann, daß es nicht imstande ist, die alten Einrichtungen zeitgemäß umzugestalten oder durch neue zu ersetzen.

Gerade das Beispiel Englands zeigt den Vorteil unserer spezialisierenden Methode. Die langsame Herausarbeitung der Begriffe auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts wird uns vor einer Gefährdung des Grundgedankens, die durch die heutige Entwicklung in England nicht ausgeschlossen erscheint, bewahren. Dafür bietet auch unsere, England bis jetzt fehlende, vorwärts strebende Verwaltungsrechtswissenschaft eine Garantie.

Fragen wir nun aber nach dem Resultat dieser so grundverschiedenen Entwicklung in England und Deutschland, so gelangen wir zu der Feststellung, daß beide Länder in der Form und Handhabung des Verwaltungsrechts sich tatsächlich einander genähert haben. Können wir in der neusten englischen Entwicklung auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts eine starke „Kontinentalisierung“ erblicken, so muß man wohl den Grund dafür in der Gemeinsamkeit der Aufgaben sehen, die den modernen Kulturstaaten auf dem Gebiet der Verwaltung heute ungefähr in der gleichen Art und in demselben Umfange gesteckt sind, und die notwendigerweise überall das Gebiet der Staatstätigkeit sehr erweitert haben. Es ist daher erklärlich, daß sich, wenn auch auf verschiedenen Wegen, eine gewisse Einheitlichkeit der Mittel zur Bewältigung dieser Aufgaben herausgebildet hat.

So zeigt sich die Gleichheit der sowohl in England wie in Deutschland der Verwaltung obliegenden Aufgaben zum Beispiel auf dem so wichtigen Gebiet des sog. „freien Ermessens“. Auch

1) Oben S. 138 Anm. 1.

hier haben die deutsche und die englische Entwicklung von ganz verschiedenen Ausgangspunkten aus ihren Anfang genommen. Im deutschen Polizeistaat war das nur durch scharfe Dienstinstruktionen nach innen geregelte freie Ermessen der Beamten nach außen rechtlich ungebunden, und erst die Durchbildung des Rechtsstaats bannte dasselbe in feste geregelte Schranken. In England war der Begriff des freien Ermessens, der „Discretion", bis in die neuste Zeit überhaupt unbekannt, da das Fehlen fast jeglicher staatlicher Verwaltungstätigkeit im 18. Jahrhundert die Notwendigkeit und Bedeutsamkeit einer freien Ermessenssphäre der Verwaltung nicht in Erscheinung treten ließ. Aber mit dem so plötzlichen Anwachsen der staatlichen Verwaltungstätigkeit in neuster Zeit hat man auch in England die Erfahrung machen müssen, daß auch der Rechtsstaat eine von Rechtsvorschriften freie und nur Dienstinstruktionen unterworfene Sphäre innerhalb der Verwaltung nicht entbehren kann [1]), wenn nicht eine direkte Lahmlegung der Verwaltung die Folge sein soll. Es muß in diesem Zusammenhang nochmals an die Kritik des Minority Report über das Verordnungsrecht des L. G. B. auf dem Gebiet der Armenverwaltung erinnert werden [2]). Der Report führt dort an einer Reihe von Beispielen [3]) aus, daß der Board des öfteren den Armenbehörden neue Richtlinien für die Armenverwaltung (some new development of Poor Law policy) durch rechtlich unverbindliche Rundschreiben (Circular Letters) empfohlen habe, in bewußtem Widerspruch mit den durch ihn selbst in Rechtsverordnungen (legally binding Orders) niedergelegten Grundsätzen. So haben wir hier den eigenartigen Fall, daß die obere Verwaltungsbehörde selbst die Mißachtung von ihr erlassener Rechtsverordnungen empfehlen mußte, weil infolge der fehlerhaften Organisation, die ein Ueber- und Unterordnungsverhältnis von Zentral- und Lokalbehörden nicht kennt, eine nur durch Dienstinstruktionen geregelte freie Ermessenssphäre der lokalen Armenverwaltungsbehörden nicht besteht. Was nun die Abgrenzung des freien Ermessens [4]) auf den übrigen Verwaltungsgebieten in England anlangt, so haben wir an einigen Beispielen [5]) schon gesehen,

1) FLEINER S. 61. 2) Siehe oben S. 88 f. 3) Min. Rep., S. 358.

4) Es kann im Rahmen dieser Arbeit nicht die Aufgabe sein, auf die heute so viel umstrittene Frage der Natur und der Grenzen des freien Ermessens einzugehen. Vgl. dafür neustens von LAUN, Das freie Ermessen und seine Grenzen, 1910, und die Kritik der LAUN'schen Anschauungen bei KELSEN a. a. O. S. 507 Anm. 1 und 509 Anm. 1 und bei TEZNER, Das détournement de pouvoir und die deutsche Rechtsbeschwerde, JahrbOeffR. Bd. V S. 67 ff.

5) Siehe oben S. 152 ff. u. S. 166 ff.

daß die Rechtsprechung des High Court hier ähnlichen Problemen gegenüber steht und denselben Schwierigkeiten begegnet, wie die Rechtsprechung der deutschen Verwaltungsgerichtshöfe.

So sehen wir trotz der verschiedenen historischen Entwicklung und der heute noch bestehenden theoretischen Verschiedenheit in dem ganzen Aufbau und der Organisation der deutschen und englischen Verwaltung doch eine weitgehende praktische Uebereinstimmung in den Aufgaben auf dem Gebiet der Verwaltung und den Mitteln zu ihrer Lösung in beiden Ländern.

Und will man den beiden Ländern gewisse Ziele für den weiteren Ausbau ihres Verwaltungsrechts und ihrer Verwaltungsrechtsprechung stecken, so kann man dieselben vielleicht darin erblicken, daß unsere Aufgabe darin besteht, den Aufbau unserer Verwaltungsorganisation [1]) und unseres Verwaltungsrechts zu vollenden und von allen aus der Vergangenheit anhängenden Schlacken zu befreien, während England das bereits Erworbene neu gestalten und den Erfordernissen einer neuen Zeit und neuer Aufgaben anpassen muß.

1) Hierfür vor allem bedeutsam die dem deutschen Juristentag erstatteten Gutachten von Schultzenstein, Thoma und Anschütz über die Frage: „Liegt ein Bedürfnis eines deutschen Reichsverwaltungsgerichts vor?“ (siehe Verhandl. d. 29. deutsch. Juristentags, Gutachten 2. Bd. S. 4 ff. und Verhandl. d. 30. deutsch. Juristentags, Gutachten, 1. Bd. S. 51 ff. und S. 489 ff.).

